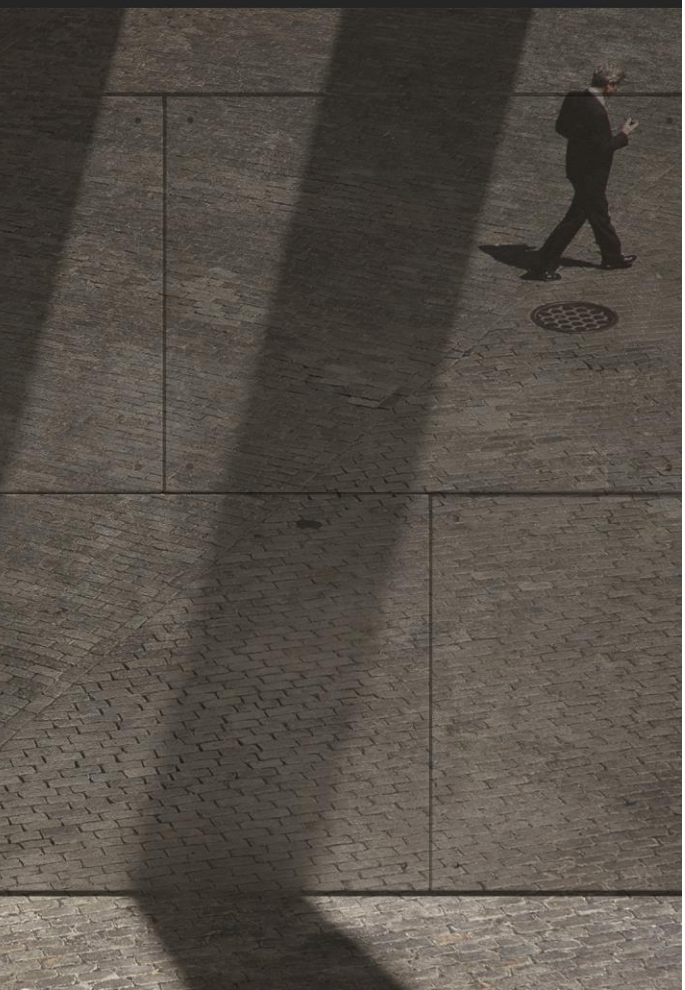
Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption



Rapport de Phase 4:

Italie

Ce rapport de Phase 4 sur l'Italie par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par l'Italie de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption le 13 octobre 2022.

Le rapport fait partie de la quatrième phase de l'exercice de suivi mené par le Groupe de travail, qui a débuté en 2016. La Phase 4 examine les difficultés particulières que les pays rencontrent pour réprimer l'infraction de corruption transnationale, ainsi que les résultats obtenus. Elle porte sur des aspects tels que la détection, l'action répressive, la responsabilité des entreprises, la coopération internationale, ainsi que sur les questions soulevées lors des évaluations précédentes et toujours en suspens.

Table des matières

Synthèse ... 5
Introduction ... 7
1. Évaluations antérieures de l'Italie ... 7
2. Processus de Phase 4 et mission sur place ... 7
3. L'économie italienne et les risques de corruption transnationale ... 8
4. La répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3 ... 10
A. Détection de l'infraction de corruption transnationale ... 11
A.1. Stratégie de lutte contre la corruption transnationale ... 11
A.2. Sources des allégations de corruption transnationale ... 11
A.3. Détection de la corruption transnationale grâce aux médias ... 12
A.4. Détection et signalement de la corruption transnationale par des agents publics italiens ... 13
A.5. Détection et signalement de la corruption transnationale par des missions diplomatiques à l'étranger ... 14
A.6. Lancement d'alerte et protection des lanceurs d'alerte ... 15
A.6.a. Protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public ... 15
A.6.b. Protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé ... 17
A.6.c. Sensibilisation et statistiques ... 19
A.7. Signalement spontané par les entreprises ... 19
A.8. Détection de la corruption transnationale grâce aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ... 20
A.8.a. Évaluation du risque national de blanchiment de capitaux ... 20
A.8.b. Déclarations d'opérations suspectes ... 21
A.8.c. Personnes politiquement exposées (PPE) ... 22
A.9. Détection de la corruption transnationale par les comptables et les vérificateurs des comptes ... 22
A.9.a. Normes comptables ... 22
A.9.b. Entités soumises à une vérification externe des comptes et normes de vérification des comptes ... 23
A.9.c. Signalement de la corruption transnationale à la direction de l'entreprise et aux autorités compétentes ... 24
A.10. Détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales ... 26
A.10.a. Affaires de corruption transnationale détectées grâce à des contrôles fiscaux ... 26
A.10.b. Signalement par les autorités fiscales et coopération avec les autorités répressives nationales et étrangères ... 27
A.10.c. Formation et sensibilisation ... 28
A.11. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre des crédits à l'exportation ... 28
A.11.a. Prévention et détection de la corruption transnationale ... 28
A.11.b. Signalement de la corruption transnationale ... 29
A.11.c. Corruption découverte dans une transaction bénéficiant d'un soutien public ... 30
A.11.d. Refus de soutien en conséquence d'actes de corruption transnationale ... 32
A.12. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre de l'aide publique au développement ... 32
A.12.a. Cadre institutionnel ... 33
A.12.b. Programme d'APD de l'Italie ... 33
A.12.c. Mesures de détection et de prévention de la corruption dans les marchés financés par l'APD ... 33
A.12.d. Sanction des pratiques de corruption ... 34
A.12.e. Mécanismes de signalement et de lancement d'alerte ... 35

A.12.f. Évaluation des risques de corruption dans les pays où l'aide est fournie 35

B. Répression de la corruption transnationale et des infractions connexes 35
B.1. L'infraction de corruption transnationale et les moyens de défense 36
B.1.a. Niveau de preuve dans les affaires de corruption transnationale 37
B.1.b. Éléments de l'infraction de corruption transnationale 44
B.1.c. Définition autonome de l'infraction de concurrence transnationale et preuve du droit étranger 45
B.1.d. Moyen de défense fondé sur la concussione et incitation indue 48
B.1.e. Moyen de défense fondé sur le repentir réel 51
B.1.f. Compétence à l'égard de l'infraction de corruption transnationale 52
B.2. Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale 53
B.2.a. Autorités responsables de la répression de l'infraction de corruption transnationale 53
B.2.b. Attribution des affaires et coordination 53
B.2.c. Spécialisation au sein des Parquets et des forces de police 54
B.2.d. Priorisation et ressources 55
B.2.e. Formation 57
B.3. Enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale 57
B.3.a. Règles et délais applicables aux enquêtes 57
B.3.b. Techniques d'enquête 58
B.3.c. Article 5 de la Convention anticorruption 59
B.3.d. Délai de prescription pour les personnes physiques et retard 62
B.4. Coopération internationale 63
B.4.a. Accords bilatéraux et multilatéraux 64
B.4.b. Exigence de double incrimination 64
B.4.c. Modifications apportées au Code de procédure pénale 65
B.4.d. Décisions d'enquête européenne et Mandats d'arrêt européens 66
B.4.e. Motifs de refus de l'extradition 66
B.4.f. L'entraide judiciaire dans la pratique 68
B.4.g. L'extradition dans la pratique 70
B.5. Infractions liées à la corruption transnationale 70
B.5.a. Infraction de blanchiment de capitaux 70
B.5.b. Infraction de falsification des comptes 71
B.6. Conclusion des affaires de corruption transnationale et sanctions 74
B.6.a. Accords hors procès (patteggiamento) 74
B.6.b. Sanctions contre les personnes physiques 76
B.6.c. Confiscation 79

C. Responsabilité des personnes morales 81
C.1. Étendue de la responsabilité des personnes morales 81
C.1.a. Infraction de corruption transnationale commise par des « personnes de rang hiérarchique inférieur » dans une entreprise 81
C.1.b. C.1.b. Responsabilité des sociétés mères et des filiales 82
C.2. Moyen de défense fondé sur un « modèle d'organisation » 83
C.3. Sanctions contre les personnes morales 84
C.3.a. Amendes 84
C.3.b. Sanctions d'interdiction 86
C.3.c. Exclusion de l'accès aux marchés publics 87
C.4. Délai de prescription applicable aux personnes morales 90
C.5. Mobilisation du secteur privé 91
C.5.a. Efforts de sensibilisation 91
C.5.b. Autres efforts de sensibilisation dans le secteur privé 92
C.5.c. Encourager des programmes de conformité anticorruption 93
C.5.d. Mobilisation des petites et moyennes entreprises (PME) 94

D. Autres questions 95
D.1. Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin et sanctions 95
D.2. Programmes d'amnistie fiscale 96
Conclusions : Évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi 96
Bonnes pratiques et évolutions positives 96
Recommandations du Groupe de travail 98
Suivi par le Groupe de travail 102
Annexe 1. Résumé des affaires de corruption transnationale conclues depuis la Phase 3 104
Annexe 2 Recommandations de la Phase 3 à l'Italie 110
Annexe 3 : Liste des participants à la mission sur place 114
Annexe 4. Liste d'abréviations et d'acronymes 115
Annexe 5. Extraits de la législation pertinente 116

Tableaux

Tableau 1. Évaluations de l'Italie par le Groupe de travail 7
Tableau 2. Techniques d'enquête utilisées dans 19 enquêtes pour corruption transnationale après la phase 3... 59
Tableau 3. Prescription de l'infraction de corruption transnationale pour les personnes physiques 62
Tableau 4. Sanctions en cas d'infractions de falsification des comptes 73
Tableau 5. Sanctions contre les personnes physiques pour corruption transnationale 76
Tableau 6. Sanctions contre des personnes morales pour corruption transnationale 84

Graphiques

Graphique 1. Mise en œuvre par l'Italie des Recommandations de Phase 3 7
Graphique 2. Ventilation des exportations par destinations principales et produits principaux 9
Graphique 3. Affaires de corruption transnationale en Italie – 1999-2022 10
Graphique 4. Sources des allégations de corruption transnationale 12

Synthèse

Le présent rapport de Phase 4 rédigé par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le « Groupe de travail ») évalue l'application et la mise en œuvre par l'Italie de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et des instruments connexes, et formule des recommandations à ce sujet. Ce rapport retrace les progrès accomplis par l'Italie depuis l'évaluation de Phase 3 réalisée en 2011. Il expose en détail les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par l'Italie à cet égard, notamment en ce qui concerne la répression de l'infraction de corruption transnationale.

Depuis la Phase 3, l'Italie a renforcé sa législation relative à la lutte contre la corruption transnationale, ce qui constitue une avancée louable. Les améliorations législatives incluent l'allongement du délai de prescription pour les personnes physiques, l'alourdissement des peines de prison et des sanctions de disqualification, et l'introduction d'une protection des lanceurs d'alerte. En dépit des obstacles considérables auxquelles elles sont confrontées pour obtenir des condamnations, les autorités répressives italiennes continuent de diligenter résolument des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale. L'Italie affiche un niveau important de répression de cette infraction, dont le rythme s'est accéléré depuis 2011. La création d'un troisième département chargé de lutter contre la corruption transnationale au sein du parquet de Milan atteste de l'engagement de l'Italie à mettre en œuvre la Convention et constitue une bonne pratique qui devrait être perpétuée.

Néanmoins, le Groupe de travail est gravement préoccupé par le taux élevé d'affaires de corruption transnationale classées sans suite. La quasi-totalité des condamnations pour corruption transnationale interviennent par voie de *patteggiamento*, qui est une forme de règlement hors procès. Dans les affaires qui sont allées jusqu'au procès, toutefois, après une condamnation prononcée en 2013, les sept derniers procès ont abouti à cinq relaxes intégrales, une relaxe partielle et une condamnation. Les relaxes sont dues en partie au fait que toutes les preuves indirectes ne sont pas examinées en même temps. Les affaires qui pourraient révéler des faits de corruption lorsqu'elles font l'objet d'un examen d'ensemble risquent d'être classées sans suite en raison de l'étroitesse de cette approche. Il faut également rapporter la preuve de toutes les dates du pacte de corruption, ainsi que celle du droit étranger, ce qui ajoute un obstacle supplémentaire. Le moyen de défense fondé sur la *concussione* reste applicable, tandis qu'un nouveau moyen fondé sur le repentir réel pourrait être jugé dénué d'utilité dans des affaires de corruption transnationale. Les sanctions appliquées en pratique au titre de l'infraction d'incitation indue doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Des modifications législatives et une formation s'imposent afin de remédier à ces carences.

Le Groupe de travail est en outre particulièrement préoccupé par la législation italienne sur la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption transnationale. La faiblesse du montant des amendes infligées aux entreprises les rend inopérantes. Par ailleurs, le délai de prescription visant les personnes morales est bien plus court que celui applicable aux personnes physiques. Bien qu'il soit encourageant que l'Italie ait instauré des mesures de protection des lanceurs d'alerte, leur protection n'est pas encore complète dans le secteur public, et est encore plus faible dans le secteur privé. Les mesures de confiscation sont plus fréquentes depuis la Phase 3, mais ne sont pas encore imposées systématiquement et ne permettent pas toujours de récupérer intégralement les produits de l'infraction ; par ailleurs, des sanctions sous forme d'interdictions ne sont jamais prononcées.

L'Italie doit également améliorer la détection de l'infraction de corruption transnationale et la sensibilisation à cette infraction. Elle devrait élaborer une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption transnationale. Le suivi des allégations de corruption transnationale paraissant dans les médias italiens et étrangers doit être amélioré, étant donné que de nombreuses allégations de corruption transnationale parues dans ces médias n'ont pas été détectées. Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de sensibiliser davantage les fonctionnaires, les comptables, les vérificateurs des comptes et les petites et moyennes entreprises en Italie à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention. La corruption

transnationale devrait être spécifiquement abordée dans l'évaluation de l'exposition de l'Italie au risque national de blanchiment de capitaux, ainsi que dans les guides et typologies fournis à des entités soumises aux réglementations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les autorités italiennes devraient également encourager de manière proactive les entreprises à adopter un programme de conformité aux normes anticorruption.

Autre note positive, l'Italie a engagé des investissements importants afin de numériser et de moderniser son appareil judiciaire. Mener ces efforts à bonne fin pourrait permettre à l'Italie de réduire enfin les retards endémiques de son système de justice. L'Italie a en outre conduit une action concertée en vue de renforcer son cadre juridique et réglementaire en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. Elle a augmenté le nombre de contrôles fiscaux et amélioré la coopération entre son administration fiscale et ses autorités répressives, ce qui a permis de détecter trois affaires de corruption transnationale. De manière louable, l'Italie a également assuré la promotion de la Convention, a largement contribué aux efforts de lutte contre la corruption dans le cadre de plusieurs forums internationaux et a piloté des programmes de renforcement des capacités. Une Table interinstitutionnelle de coordination anticorruption a été créée au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale. La Journée annuelle de l'intégrité des entreprises italiennes traduit un effort de sensibilisation innovant. L'élargissement de cet événement à des pays et secteurs vulnérables à la corruption augmentera son impact dans la lutte contre la corruption transnationale.

Le rapport et ses recommandations, qui reflètent les conclusions d'experts de l'Allemagne et des États-Unis, ont été adoptés par le Groupe de travail le 13 octobre 2022. Le rapport se fonde sur les textes législatifs, données et autres ressources fournies par les autorités italiennes, et sur les recherches menées par l'équipe d'évaluation. Ils reposent également sur les informations recueillies par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place en Italie en avril 2022, au cours de laquelle l'équipe a rencontré des représentants des secteurs public et privé, des autorités répressives, des autorités judiciaires et des médias italiens et de la société civile italienne. L'Italie présentera dans deux ans au Groupe de travail un rapport écrit, dressant le bilan de la mise en œuvre de toutes les recommandations et des mesures prises pour réprimer la corruption.

Introduction

1. En octobre 2022, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a achevé sa quatrième évaluation de la mise en œuvre par l'Italie de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales(« la Convention »), de la Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée en 2021 par le Conseil International Business Transactions (la « Recommandation anti-corruption ») et des instruments connexes.

1. Évaluations antérieures de l'Italie

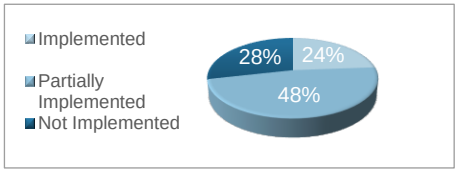
2. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention et des instruments connexes comporte plusieurs phases successives et s'effectue selon des principes convenus à l'avance et au moyen d'un mécanisme rigoureux d'examen par les pairs. Depuis la Phase 2, les évaluations ont compris une visite sur place afin d'obtenir des vues gouvernementales et non gouvernementales dans le pays évalué. Le pays évalué peut exprimer ses commentaires, mais ne peut pas bloquer l'adoption du rapport final et des recommandations. Les rapports d'évaluation sont publiés sur le site Internet de l'OCDE.

Tableau 1. Évaluations de l'Italie par le Groupe de travail

2001 Rapport de Phase 1
2004 Rapport de Phase 2
2007 Rapport de suivi de Phase 2
2011 Rapport de Phase 3
2014 Rapport de suivi de Phase 3

3. La dernière évaluation complète de l'Italie au cours de la Phase 3 a conduit à formuler 21 recommandations. En 2014, le Groupe de travail avait conclu que l'Italie avait pleinement mis en œuvre 5 recommandations, avait partiellement mis en œuvre 10 recommandations et n'avait pas mis en œuvre 6 recommandations (voir Annexe 2).

Graphique 1. Mise en œuvre par l'Italie des Recommandations de Phase 3



2. Processus de Phase 4 et mission sur place

4. Le processus d'évaluation se fonde sur des principes convenus par les Parties. La Phase 4 porte sur trois problématiques transversales – la détection de l'infraction de corruption transnationale par la Partie évaluée, sa répression et la responsabilité des personnes morales pour cette infraction. Elle examine également les progrès accomplis par cette Partie en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des évaluations précédentes, ainsi que les problèmes éventuellement posés par les modifications de la législation ou du dispositif institutionnel du pays. La Phase 4 adopte une approche individualisée qui tient compte du contexte et des enjeux propres à chaque pays ainsi que des résultats obtenus. Ce rapport ne revisite donc pas les questions qui n'ont pas été jugées problématiques au cours de phases précédentes et n'ont pas été affectées par des développements subséquents.

5. L'équipe d'examen chargée de l'évaluation de Phase 4 de l'Italie était composée d'examinateurs principaux venant d'Allemagne et des États-Unis et de membres de la Division de lutte contre la corruption

de l'OCDE[1]. L'équipe d'examen, après avoir reçu les réponses de l'Italie au questionnaire-type de Phase 4 et à des questions supplémentaires spécifiques au pays, a effectué une mission sur place à Milan et à Rome du 4 au 8 avril 2022. En raison de la pandémie de COVID-19, une partie de l'équipe d'examen a participé à la mission sur place de manière virtuelle. L'équipe a rencontré des représentants du gouvernement, des autorités législatives, des autorités répressives, des autorités judiciaires, des autorités de supervision indépendantes, des notaires et du secteur privé de l'Italie (organisations professionnelles, entreprises, établissements financiers, cabinets d'avocats et auditeurs externes), ainsi que des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, universités et médias) (voir la liste des participants en Annexe 3). L'équipe d'examen exprime sa reconnaissance à tous les participants à la mission sur place pour leur franchise et leurs contributions.

3. L'économie italienne et les risques de corruption transnationale

6. L'Italie a une population de 59 millions d'habitants et son PIB se classe au 6e rang des 44 pays membres du Groupe de travail. Son économie s'appuie sur un secteur industriel essentiellement implanté dans le nord du pays et sur un secteur agricole essentiellement implanté dans le sud. L'économie informelle compte pour environ 14 % des emplois[2].

7. En termes d'échanges commerciaux, l'Italie s'est classée au 8e rang du Groupe de travail pour les exportations de biens et de services en 2019. Les principales exportations ont porté sur des machines-outils et autres équipements (25 %) ; des véhicules (8 %) ; des produits pharmaceutiques (6 %) ; et le fer et l'acier (6 %). Les principales destinations d'exportation ont été l'Allemagne (12 %) ; la France (11 %) ; les États-Unis (10 %) ; la Suisse (6 %) et le Royaume-Uni (5 %). Les importations ont porté principalement sur des produits manufacturés (69 %) ; des carburants et produits miniers (17 %) ; et des produits agricoles (12 %). Les échanges de services commerciaux ont représenté respectivement 21 % et 17 % des exportations et des importations, principalement dans le secteur du voyage. L'Italie a été le 10e plus grand exportateur d'armes en 2016-2020. En 2019, les principales destinations ont été l'Égypte, le Turkménistan, le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique et la France[3].

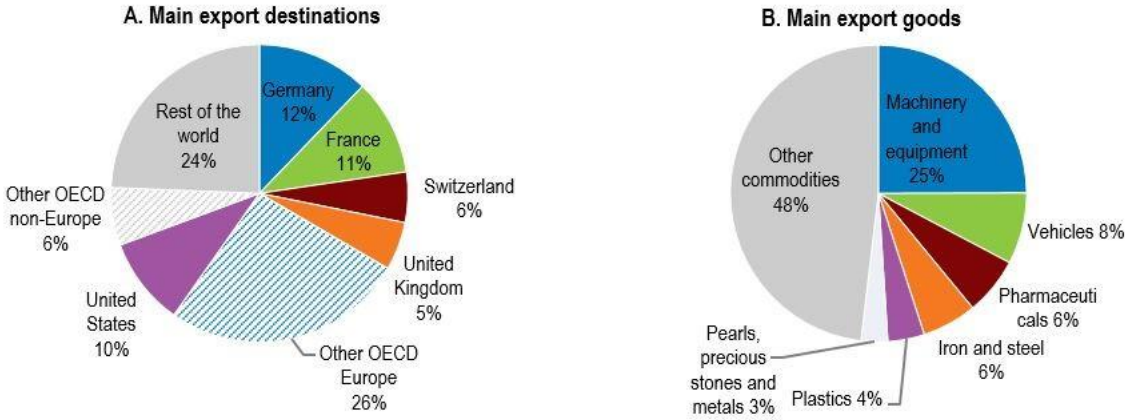
[1] L'Allemagne était représentée par M. Felix Burkhart, Conseiller, Division juridique, ministère fédéral de l'Économie et du Climat ; et le Mme Juliane Müller, Juge au tribunal régional de Berlin. Les États-Unis étaient représentés par M. Charles Cain, chef, unité chargée du FCPA, Securities and Exchange Commission ; M. Andrew Gentin, chef par intérim, Unité chargée du respect de loi, , de la conformité et de la politique visant les entreprises, Section des fraudes, Division criminelle, ministère de la Justice ; et M. David Last, chef, unité chargée du FCPA, Section des fraudes, Division criminelle, ministère de la Justice. La Division de lutte contre la corruption de l'OCDE était représentée par M. William Loo ; Mme Corinna de Vathaire de Guerchy ; et Mme Lucia Ondoli.

[2] Istituto Nazionale di Statistica ; OECD Data ; OCDE (2019), Études économiques : Italie, Chapitre 1.

[3] Sources : Département des affaires économiques de l'OCDE se fondant sur données de l'OCDE sur les compte nationaux ; OCDE (2021) Études économiques : Italie, p. 21 ; WTO Trade Profiles 2019 ; UNCTADStat, General Profile : Italy.

Graphique 2. Ventilation des exportations par destinations principales et produits principaux

Part des exportations totales de produits, 2019



Source : OCDE (2021), base de données des Statistiques du commerce international par produit

8. L'Italie se place au 13e rang des pays membres du Groupe de travail en termes d'investissements directs étrangers (IDE) sortants, avec des sorties d'IDE de 557 milliards USD en 2019. Les principaux destinataires d'investissements directs – les Pays-Bas ; l'Espagne ; les États-Unis ; l'Allemagne ; la France ; le Luxembourg et le Royaume-Uni – n'ont représenté que 50.2 % du total. Certains de ces pays peuvent être des « relais » pour des investissements destinés à d'autres juridictions. D'autres destinataires des IDE comprennent des pays présentant un niveau notable de corruption, par exemple la Russie (2.5 %), les EAU (2.4 %), le Brésil (2.4 %), le Chili (2.4 %), l'Algérie (2.2 %), la Chine (2.2 %), la Roumanie (1.8 %), l'Égypte (1.7 %), l'Inde (1.2 %), la Turquie (1.1 %), l'Arabie Saoudite (1 %) et la Serbie (0.8 %). La plupart des investissements ont été réalisés dans le secteur des services et des industries manufacturières (54 % et 28.8 %). D'autres investissements de moindre ampleur ont été consacrés à des secteurs plus exposés à la corruption, dont les industries extractives (1.9 %), et l'électricité et le gaz (1.3 %)[4].

9. Les micro, petites et moyennes entreprises (PME) sont exposées au risque de commettre l'infraction de corruption transnationale. Les PME représentent 99 % des entreprises en Italie, contribuent à 67 % de la valeur ajoutée totale dans l'« économie non financière » et emploient 78 % de la population active. De nombreuses PME sont actives à l'international. En 2019, les entreprises italiennes employant entre 50 et 249 salariés ont généré 128 milliards USD d'exportations, juste derrière l'Allemagne et les Pays-Bas dans le classement des pays membres de l'OCDE et du Groupe de travail. Les PME italiennes occupent une place encore plus importante en termes d'exportations vers des pays non-membres de l'UE, puisqu'elles se sont classées premières parmi les États membres de l'UE, en 2017, en termes de nombres d'entreprises exportatrices et de valeur totale des exportations[5].

10. Les entreprises détenues ou contrôlées par l'État (les « entreprises publiques ») sont également exposées au risque de commettre l'infraction de corruption transnationale. En 2018, l'État participait à 8 510 entités économiques employant 924 068 personnes. Six des dix plus grandes entreprises italiennes en termes de chiffre d'affaires étaient des entreprises publiques. Les entreprises publiques sont actives à l'international, et environ 29.7 % de leurs employés travaillent hors de l'Italie. Beaucoup opèrent dans des secteurs à risque, tels l'énergie, les transports, l'aérospatiale, les grands systèmes d'ingénierie et les réseaux de distribution[6]. Plusieurs enquêtes pour corruption transnationale ont impliqué des entreprises publiques.

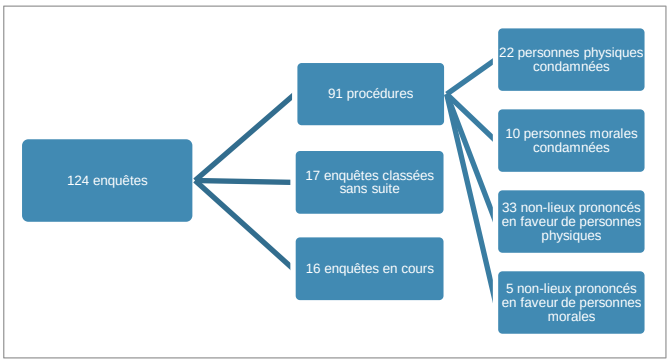
[4] Données de l'OCDE ; Banque d'Italie, « Italy's direct investment by counterpart country ».
[5] Istituto Nazionale di Statistica ; Données de l'OCDE, Exports by business size ; Commission européenne (2019), SBA Fact Sheet: Italy; European Commission (2020), « The Role of SMEs in Extra-EU Exports », p. 10.
[6] Instituto Nazionale di Statistica (Istat) (30 décembre2020), Le participate pubbliche in Italia – anno 2018 ; Commissione Imprese e Sviluppo (1 juillet 2020), Missioni Strategiche Per Le Imprese Pubbliche Italiane, pp. 15-16.

4. La répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3

Graphique 1. Affaires de corruption transnationale en Italie -1999-2022

11. L'Italie affiche un niveau important de répression de la corruption transnationale, comparé à d'autres membres du Groupe de travail, en considérant la taille de son économie et le niveau des échanges commerciaux et des investissements internationaux. Elle a ouvert au moins 124 enquêtes et engagé 91 procédures pour corruption transnationale entre 1999 et 2022, qui ont abouti à la condamnation de 22 personnes physiques et de 10 personnes morales. Le rythme de répression s'est accéléré depuis 2011 (c'est-à-dire après la Phase 3), avec 90 enquêtes et 72 procédures, qui ont abouti à la condamnation de 14 personnes physiques et de 8 personnes morales[7].

Graphique 3. Affaires de corruption transnationale en Italie – 1999-2022



Note : Les affaires peuvent impliquer de multiples défendeurs. Les chiffres incluent les condamnations et les acquittements qui sont en cours d'appel.

12. Toutefois, le nombre de mises hors de cause après procès est préoccupant. Les efforts de répression après la Phase 3 ont abouti à pratiquement deux fois plus de relaxes de personnes physiques (27) que de condamnations. 5 autres personnes morales ont également été relaxées. La quasi-totalité des condamnations ont été obtenues par voie de *patteggiamento*, qui est une forme de règlement hors procès. La première affaire de corruption transnationale jugée par les tribunaux a abouti à une condamnation en 2013. Les cinq procès suivants ont abouti à quatre jugements de relaxe totale et un jugement de relaxe partielle. Le septième procès a également tourné court, après que le tribunal se soit reconnu incompétent. Juste avant l'adoption du présent rapport, un huitième procès (selon la procédure accélérée) a abouti à la condamnation d'une personne physique pour corruption transnationale, mais cette condamnation n'est pas encore définitive. En outre, l'issue de ce procès à l'encontre de trois codéfendeurs n'est pas encore connue, étant donné qu'ils attendent d'être jugés pour deux chefs d'accusation de corruption transnationale et pour d'autres infractions. Le présent rapport n'examine pas les motifs du jugement dans les deux dernières affaires. En effet, les informations sur l'une de ces affaires ont été communiquées quelques jours seulement avant l'adoption de ce rapport, et ne sont pas encore disponibles dans l'autre. (Voir Annexe 1, résumant les actions de répression menées à terme après la Phase 3.)

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour ses efforts croissants de répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3. Ces efforts ont abouti à un nombre notable de condamnations, dont la quasi-totalité ont été obtenues au moyen d'un patteggiamento. Toutefois,

[7] Informations communiquées par l'Italie pendant cette évaluation et grâce à la collecte annuelle de données sur la répression de la corruption transnationale par le Groupe de travail. Les chiffres incluent des affaires en cours d'appel. Les données sur les enquêtes et les procédures ne peuvent pas être vérifiées.

les affaires de corruption transnationale qui ont été jugées en justice ont abouti à un nombre élevé de relaxes, comme expliqué à la Section B.1.a, p. 37.

A. Détection de l'infraction de corruption transnationale

A.1. Stratégie de lutte contre la corruption transnationale

13. L'Italie n'a pas adopté une stratégie nationale globale afin de lutter contre la corruption transnationale. L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) a adopté un Plan national anticorruption (PNA) afin de coordonner les programmes anticorruption dans le secteur public (PTPC)[8]. Mais cela concerne la corruption nationale. En ce qui concerne la corruption transnationale, les autorités italiennes ont contribué à sensibiliser davantage à la Convention au niveau international multilatéral, dans des forums comme le G7, le G20 et l'OCDE. Ainsi, dans le cadre de leur co-présidence du Groupe de travail anticorruption du G20, elles promeuvent la Convention auprès des membres du G20 qui ne sont pas membres du Groupe de travail, collectent des questionnaires nationaux et adoptent un rapport d'avancement sur la politique de lutte contre la corruption transnationale, et élaborent des programmes de renforcement des capacités dans le cadre de l'UE. L'Italie évoque également les réformes législatives qu'elle a adoptées et qui ont un impact sur la mise en œuvre de la Convention, notamment en ce qui concerne la définition de l'infraction de corruption transnationale, la *concussione* et le délai de prescription. L'Italie ajoute que « les efforts législatifs se reflètent dans une approche tournée vers la répression, aboutissant à l'ouverture d'enquêtes et de procédures judiciaires ». Bien que la répression soit indubitablement essentielle, elle n'élimine pas la nécessité d'une approche d'ensemble, qui englobe également la prévention, la détection et la sensibilisation. Comme on le verra plus avant dans les sections qui suivent, le résultat d'ensemble est que peu d'autorités gouvernementales prennent des initiatives spécifiquement axées sur la corruption transnationale (par ex., les efforts du MAECI et, dans le domaine des avantages octroyés par les pouvoirs publics, Sections A.5, A.11 et A.12). Par ailleurs, les efforts des autorités qui prennent ces initiatives sont fragmentés et non coordonnés.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par l'absence d'approche globale de la lutte contre la corruption transnationale, ce qui peut expliquer pourquoi un très petit nombre d'autorités gouvernementales prennent des initiatives se concentrant spécifiquement sur cette infraction. Ils recommandent donc à l'Italie d'élaborer une stratégie nationale d'ensemble afin de lutter contre la corruption transnationale, qui identifie les secteurs et activités qui sont exposés en Italie au risque de corruption transnationale, et qui spécifie des mesures afin de s'attaquer à ces risques. Ces mesures devraient englober la prévention, la détection, la sensibilisation et la répression, y compris celles qui sont identifiées dans la suite du présent rapport. Cette stratégie devrait également désigner les autorités responsables de la mise en œuvre de ces mesures, et définir des mécanismes d'évaluation de leur efficacité.

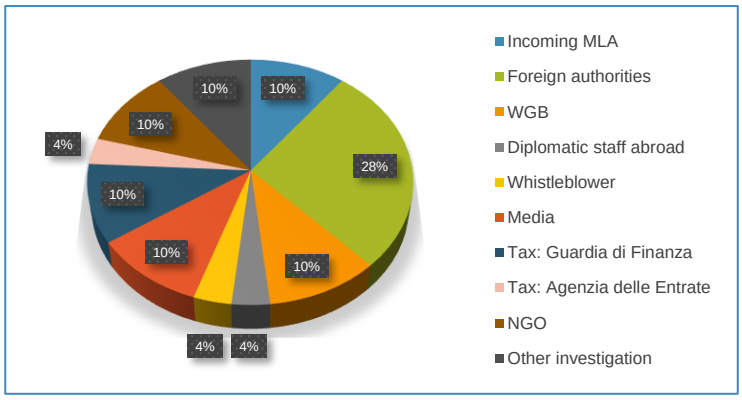
A.2. Sources des allégations de corruption transnationale

14. L'Italie a fourni des informations sur les sources des allégations qui ont conduit à 29 de ses actions de répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3. Ces informations ne couvrent pas toutes les affaires post-Phase 3, mais cet ensemble de données est suffisamment large pour les besoins de cette évaluation. Les données font apparaître une grande diversité de sources. Toutefois, la plupart des affaires n'ont pas été découvertes de manière proactive par les autorités italiennes, mais ont été plutôt portées à leur attention par d'autres sources. Les informations fournies par des autorités étrangères sont de loin la source principale d'allégations (28 %). Ainsi qu'il sera expliqué ci-dessous, certaines sources comme les

[8] Autorità Nazionale Anticorruzione (2021), Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) et Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2021-2023.

médias et le personnel diplomatique à l'étranger ont généré un nombre relativement faible d'allégations. Les opérations de vérification externe des comptes n'ont été la source d'aucune allégation. Les entreprises n'ont divulgué aucun cas potentiel de corruption transnationale aux autorités, peut-être en raison du fait que l'Italie ne s'est pas dotée d'une politique d'encouragement des signalements spontanés.

Graphique 4. Sources des allégations de corruption transnationale



A.3. Détection de la corruption transnationale grâce aux médias

15. Le nombre d'affaires de corruption transnationale détectées grâce aux médias aurait pu être plus élevé. En effet, les signalements dans les médias ont été la source de 3 seulement des 29 (10 %) actions de répression de la corruption transnationale engagées après la Phase 3 et pour lesquelles des informations étaient disponibles. Dans 6 autres affaires, des allégations ont été rapportées dans les médias étrangers et italiens. Toutefois, les autorités italiennes n'ont pas réagi à ces signalements et ont eu connaissance ultérieurement des allégations par d'autres sources. Dans 9 autres cas, les autorités italiennes ignoraient probablement les allégations, alors même que le Groupe de travail les avait déjà découvertes grâce à son propre système de veille des médias. Plusieurs médias en Italie et à l'étranger avaient signalé ces affaires.

16. Une veille insuffisante des médias peut expliquer le nombre limité d'enquêtes découlant de cette source potentiellement précieuse. L'Italie indique que le service de presse et de communication institutionnelle du ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) assure une veille constante de la presse nationale et étrangère. Les ambassades et les missions à l'étranger procèdent également à une veille des médias. Deux problèmes se posent dès lors. En premier lieu, le MAECI n'a transmis aucun signalement d'allégations de corruption transnationale paru dans les médias aux autorités répressives (le seul signalement transmis par le MAECI ne provenait pas des médias). Deux conclusions peuvent donc être tirées : soit le MAECI n'a pas connaissance des informations pertinentes parues dans les médias, soit il ne transmet pas systématiquement les informations aux autorités judiciaires. Les obligations de signalement du MAECI sont examinées à la Section A.5, p. 14.) En second lieu, les compétences du MAECI s'étendent à de nombreux domaines très éloignés de la corruption transnationale. L'attention de son service de veille des médias est naturellement détournée vers de nombreux autres problèmes. Dans le même temps, les autorités italiennes chargées de l'application de la loi et de la lutte contre la corruption ne procèdent pas elles-mêmes à une veille des médias.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont encouragés par le fait que les autorités italiennes ont ouvert certaines enquêtes pour corruption transnationale sur la base d'informations provenant des médias. Cependant, le nombre d'affaires détectées grâce à cette source aurait pu être plus élevé. De nombreuses allégations de corruption transnationale signalées sont passées entre les mailles

du filet. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie s'assure que les médias italiens et étrangers soient régulièrement passés en revue pour y détecter des allégations de corruption transnationale, et que tous les signalements dans les médias, y compris ceux fournis par le Groupe de travail, soient transmis immédiatement aux autorités répressives.

A.4. Détection et signalement de la corruption transnationale par des agents publics italiens

17. Les agents publics italiens ne sont pas une source importante de détection d'affaires de corruption transnationale. Sur les 29 affaires pour lesquelles des informations sont disponibles, 3 seulement ont été détectées par des agents de l'administration fiscale et 1 par le personnel diplomatique. Aucune des autres affaires n'a été détectée par des agents d'autres administrations publiques.

18. L'obligation faite aux agents publics de signaler des faits de corruption transnationale n'a pas changé depuis la Phase 3. Les fonctionnaires qui découvrent une infraction pénale exposant leurs auteurs à des poursuites d'office (comme l'infraction de corruption transnationale) dans le cadre de leur fonctions sont tenus d'en informer le ministère public ou la police judiciaire (article 331 du CPP). La violation de cette obligation constitue une infraction pénale passible d'une amende de 30-516 EUR (article 361 du CP). La sanction est plus lourde et peut aller jusqu'à un an de prison s'il s'agit d'un officier ou agent de police judiciaire. Elle est également plus sévère si l'infraction non signalée a été commise « contre une personnalité de l'État » (article 363 du CP), mais cette disposition du Code pénal vise probablement l'État italien et ne s'applique donc pas à la corruption transnationale. L'application des dispositions précitées a conduit à 13 condamnations en moyenne par an pour non-dénonciation d'une infraction entre 2014 et 2019. La non-dénonciation peut également donner lieu à des sanctions disciplinaires.

19. L'Italie a rappelé cette obligation de signalement aux agents publics (Recommandation (6(a) de Phase 3). L'École nationale d'administration publique (*Scuola Nazionale dell'Amministrazione* ou SNA) propose différents cours à ce sujet aux agents publics. L'Italie indique que ces cours « visent à développer chez les agents publics la connaissance de leur obligation fondamentale de détecter et de signaler des activités illégales, et en particulier des infractions pénales (y compris la corruption transnationale) ». La SNA précise que les cours sur l'intégrité et la lutte contre la corruption rappellent aux participants leur obligation de signalement. Certains cours se concentrent sur le lancement d'alerte, qui s'applique principalement au signalement par un fonctionnaire italien d'un acte illicite commis sur son lieu de travail.

20. Plusieurs mesures positives ont été prises récemment pour sensibiliser davantage les agents publics italiens à l'infraction de corruption transnationale. L'Italie décrit en détail la formation dispensée par la SNA en matière de corruption nationale et de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui ne traite pas de la corruption transnationale. La SNA mentionne un séminaire sur le thème de la prévention de la corruption dans une perspective transnationale (« Corruption Prevention in a Transnational Perspective »), en indiquant qu'il traite de la corruption transnationale. Plus récemment, la SNA a inauguré une série de cours destinés à tous les agents publics, sur la prévention de la corruption transnationale et la lutte contre cette corruption. L'Italie indique également qu'une formation sur la « corruption internationale » est dispensée aux fonctionnaires de l'Agence nationale anticorruption (ANAC). Cependant, l'ANAC est responsable de la transparence du secteur public, de l'intégrité et des marchés publics. Sa mission couvre donc la corruption transnationale passive, c'est-à-dire les affaires de corruption de fonctionnaires italiens par des entreprises étrangères. En revanche, elle n'a pas pour rôle de combattre la corruption transnationale active, c'est-à-dire les affaires de corruption d'agents publics étrangers par des entreprises italiennes. Les actions de sensibilisation des personnels diplomatiques et des agents du fisc sont décrites dans les Sections A.5, p. 14 et A.10.c, p. 28.

21. Une Table interinstitutionnelle de coordination anticorruption (Tavolo inter-istituzionale di Coordinamento Anticorruzione) a été créée au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI). Cette initiative réunit des organes gouvernementaux et des autorités répressives

impliquées dans la lutte contre la corruption[9], ainsi que des organisations de la société civile et du secteur privé. Elle a pour but de « traduire les propositions innovantes qui ont été formulées dans des forums internationaux et des contextes nationaux en mesures réglementaires et organisationnelles visant à renforcer l'efficacité de la réponse judiciaire à la corruption ». La Table interinstitutionnelle travaille également à assurer une coordination adéquate de la participation de l'Italie aux stratégies anticorruption d'organisations internationales, dans le cadre des exercices d'évaluation du pays. Le rôle de la Table interinstitutionnelle est essentiellement un rôle de coordination, mais elle contribue également à une plus grande sensibilisation et à la promotion des échanges mais elle contribue également à une plus grande sensibilisation et à la promotion des échanges

A.5. Détection et signalement de la corruption transnationale par des missions diplomatiques à l'étranger

22. Le MAECI, qui supervise les ambassades, les consulats et les représentations de l'Italie à l'étranger, a été la source d'une seule action de répression de la corruption transnationale depuis que l'Italie est devenue Partie à la Convention en 1999. Cette affaire, signalée en 2014 par l'ambassadeur italien d'une ambassade dans un pays étranger, impliquait un ministre italien pour avoir prétendument corrompu des agents publics étrangers dans le cadre de la supervision de projets financés par l'Italie et réalisés à l'étranger. La procédure est toujours en cours.

23. Le MAECI a fait quelques efforts pour sensibiliser davantage ses fonctionnaires à la corruption transnationale. Une conférence organisée en 2016 a notamment porté sur le thème suivant : « lutte contre la corruption, croissance économique et activités des entreprises italiennes à l'étranger ». Les conférences suivantes en 2017-2020 semblent concerner davantage la corruption nationale et l'intégrité des fonctionnaires du MAECI. La formation dispensée aux fonctionnaires du MAECI en 2011-2014 couvrait l'infraction de corruption transnationale, mais n'a plus été assurée depuis. Actuellement, le MAECI, en collaboration avec la SNA, forme les fonctionnaires avant leur prise de fonctions à l'étranger, et cette formation comporte un cours sur la gouvernance internationale et la corruption. Les efforts de sensibilisation dans le secteur privé sont décrits à la Section C.5.a, p. 95.

24. Les dispositions légales relatives à l'obligation de signalement d'allégations de corruption transnationale par les fonctionnaires du MAECI n'ont pas changé depuis la Phase 3. Tous les fonctionnaires du MAECI sont assujettis à la même obligation de signalement que celle qui s'applique à tous les agents publics (voir paragraphe 18). En outre, le Décret-loi 71/2011 impose au personnel des ambassades et des consulats de signaler des soupçons d'infraction directement aux autorités répressives. Le Rapport de Phase 3 (paragraphe 155) décrivait la Circulaire 4/2011 et les deux messages envoyés la même année à l'ensemble des missions diplomatiques pour leur rappeler leur devoir de signaler leurs soupçons de corruption transnationale. Aucune mesure n'a été prise depuis. Au cours de la mission sur place, un fonctionnaire a indiqué qu'en vertu de la Circulaire, un diplomate italien signalerait des allégations d'infractions au Parquet de Rome, en passant par les voies diplomatiques.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de prendre des mesures supplémentaires afin de sensibiliser davantage ses agents publics, y compris ceux qui travaillent à l'étranger, à l'infraction de corruption transnationale et à leur obligation de signaler cette infraction aux autorités répressives.

[9] Y compris les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, et du Développement économique ; l'ANAC ; le Département de l'Administration publique ; la Banque d'Italie/UIF ; l'Agence des Douanes et des Monopoles ; la *Guardia di Finanza* ; l'*Unioncamere* ; AGCM ; ISTAT ; l'AGID ; le CONI ; CONSIP ; le Bureau du Procureur général près la Cour des Comptes ; et Parquet général près la Cour des comptes ; et le Bureau national de lutte contre la mafia.

A.6. Lancement d'alerte et protection des lanceurs d'alerte

25. En vertu de la Recommandation anticorruption XXII, il conviendrait que les pays mettent en place « des cadres juridiques et institutionnels solides et efficaces visant à protéger les personnes travaillant dans les secteurs public ou privé qui font légitimement état de soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers dans des transactions commerciales internationales et d'infractions connexes, ou à offrir réparation à ces personnes en cas de représailles. La Recommandation XXIII.C.v demande aux pays d'encourager « les entreprises à mettre en place un cadre de protection pour les personnes signalant de possibles violations de la loi, ainsi que des canaux de signalement, y compris au titre d'un programme ou de mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité visant à prévenir et détecter la corruption d'agents publics étrangers, et à prendre des mesures appropriées sur la base de tels signalements ».

26. Le Rapport de Phase 3 (paragraphe 158 et Recommandation 7(a)) demandait à l'Italie d'instaurer une protection des lanceurs d'alerte des secteurs public et privé. En réponse à cette demande, l'Italie a adopté les Lois 190/2012 et 179/2017. Une nouvelle loi de transposition de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte 1937/2019 devait intervenir d'ici décembre 2021, mais n'a pas encore été promulguée. Comme l'expliquent les développements ci-dessous, le régime actuel a renforcé la protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs public et privé. Toutefois, des questions se posent à propos de l'étendue de la couverture, des types de représailles interdits et du caractère adéquat des réparations.

27. L'Italie indique que, depuis la Phase 3, une affaire de corruption transnationale a été découverte grâce au signalement d'un lanceur d'alerte, qui était un employé de l'entreprise faisant l'objet de l'enquête. Ce signalement a conduit la *Guardia di Finanza* à effectuer un contrôle fiscal auprès de l'entreprise en question. Toute personne physique peut faire un signalement de corruption transnationale auprès du procureur ou de la police judiciaire (art. 333 du CCP ; Recommandation 6(b) de Phase 3).

A.6.a. Protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public

28. La protection des lanceurs d'alerte du secteur public est instituée par l'article 54bis du DL 165/2001. Cette disposition s'applique aux employés du secteur public qui signalent un comportement illicite dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Elle couvre les employés des administrations publiques et des entreprises publiques. Cette disposition couvre également les employés et les collaborateurs d'entreprises fournissant des produits ou des services et exerçant des travaux au profit d'une administration publique. La protection s'applique aux signalements effectués par divers canaux, y compris aux autorités judiciaires et à l'Autorité nationale anticorruption (ANAC). L'employeur a la charge de prouver qu'une mesure défavorable prise à l'encontre du lanceur d'alerte ne constitue pas une mesure de représailles. Les lanceurs d'alerte procédant à des signalements « selon les modalités et par les canaux prévus à l'effet de faire cesser l'infraction » sont protégés contre toute responsabilité pour violation de secret d'État, et de secret professionnel, scientifique et commercial, et ne peuvent pas être accusés de déloyauté envers un employeur (article 3 de la Loi 179/2017). La protection est refusée ou retirée si un tribunal détermine que le signalement constitue une diffamation ou une dénonciation calomnieuse ou toute autre infraction pénale, ou si l'auteur du signalement est civilement responsable pour avoir commis une faute intentionnelle ou dolosive.

29. Les catégories de lanceurs d'alerte éligibles sont toutefois limitées. Toutes les personnes travaillant pour une administration publique ne sont pas éligibles à la protection. En vertu de la Loi 179/2017, les personnes travaillant de manière temporaire, - tels les intérimaires et les stagiaires – ne sont pas des employés protégés. Les Lignes directrices sur le lancement d'alerte publiées par l'ANAC en 2021 expliquent que ces personnes ne sont pas couvertes car elles ne sont pas des « employés du secteur public »[10]. En outre, les lanceurs d'alerte anonymes ne sont pas éligibles à la protection, même si ces

[10] ANAC Résolution 469/2021 (Lignes directrices sur le lancement d'alerte), Partie I, Section 1.

signalements peuvent être pris en considération par les administrations publiques et les autorités répressives[11].

30. La loi instaure une limitation supplémentaire, qui a trait à l'objet du signalement. Un signalement doit être fait « dans l'intérêt de l'intégrité de l'administration publique ». Il peut donc y avoir un doute, par exemple, sur la protection dont bénéficierait une personne qui signalerait un acte véritable de corruption uniquement par dépit ou mécontentement envers son employeur. Les Lignes directrices de l'ANAC reconnaissent des « difficultés considérables » lorsqu'il s'agit de déterminer si un signalement est fait dans l'intérêt du lanceur d'alerte ou de l'intégrité de l'administration publique[12]. Néanmoins, elles prévoient qu'une fois déterminée l'existence de l'intérêt public, « les raisons supplémentaires, y compris personnelles, qui ont conduit le lanceur d'alerte à faire le signalement doivent être considérées comme dénuées d'importance ». Toutefois, cette approche n'est pas reflétée dans la législation. L'Italie fait également référence à des décisions de tribunaux administratifs, confirmant que la motivation du lanceur d'alerte est sans importance si son signalement protège l'intégrité de l'administration.

31. Les types de représailles interdits peuvent également être définis de manière étroite. Les lanceurs d'alerte ne peuvent pas être « sanctionnés, rétrogradés, licenciés, mutés ou soumis à toute autre mesure organisationnelle liée au signalement et ayant des effets négatifs, directement ou indirectement, sur ses conditions de travail ». L'ANAC indique qu'elle a appliqué cette disposition afin de couvrir non seulement des actes et des mesures, mais également des comportements et des omissions[13]. Néanmoins, cette disposition s'appliquerait uniquement à des mesures et comportements « organisationnels » ; en revanche, les actions d'un individu afin d'exercer des pressions sur un lanceur d'alerte, de l'intimider ou de le harceler, pourraient ne pas être couvertes. L'Italie indique qu'en pareil cas, le lanceur d'alerte pourrait saisir une juridiction civile pour obtenir réparation. Elle ajoute que la législation du travail garantit dans ce cas une « procédure très rapide ». Quoi qu'il en soit, la nécessité de recourir aux tribunaux plutôt qu'à l'ANAC souligne la nature incomplète de la législation actuelle sur la protection des lanceurs d'alerte.

32. Les réparations en cas de représailles sont également limitées. La seule réparation est l'annulation de l'acte discriminatoire ou de la mesure de représailles, et, en cas de licenciement, la réintégration du lanceur d'alerte à son poste de travail (articles 54bis (7) et (8)). Un employé licencié risque donc d'être réintégré dans un environnement de travail qui est devenu toxique. L'administration publique peut – mais sans y être obligée – muter le lanceur d'alerte à un poste équivalent. L'annulation de l'acte ou de la mesure est également inefficace contre des actes de représailles comme le harcèlement. Le lanceur d'alerte n'est pas indemnisé au titre de la perte de revenus pendant la procédure visant à faire annuler l'acte discriminatoire. L'Italie indique que des recours pour harcèlement peuvent être formés et des réparations financières obtenues dans le cadre de procédures civiles en vertu de la législation du travail, et que les juridictions prud'homales peuvent ordonner à titre provisoire l'annulation des mesures si la demande leur semble à première vue bien fondée. Toutefois, cette situation ne correspond pas, ici encore, à ce que devrait être une législation exhaustive de protection des lanceurs d'alerte.

33. L'ANAC peut imposer des sanctions administratives en cas de représailles, mais elles peuvent également être insuffisantes. L'auteur des représailles encourt une amende de 5 000 à 30 000 EUR. Le « dirigeant responsable » de l'entreprise est également passible d'une amende de 10 000 à 50 000 EUR pour avoir mis en place des procédures de signalement inadéquates ou n'avoir pas vérifié et analysé les signalements (article 54bis(6)). Les amendes maximales peuvent ne pas être suffisantes pour dissuader la plupart des cadres dirigeants ou des hauts fonctionnaires. Aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre de l'entité elle-même, laquelle peut dans certains cas être une entreprise publique. Les sanctions infligées dans la pratique sont également trop faibles. L'ANAC fait référence à quatre de ses décisions dans le cadre de la présente évaluation[14]. Dans l'une de ces affaires, le lanceur d'alerte était un

[11] Lignes directrices de l'ANAC sur le lancement d'alerte, Partie I, Section 2.4.
[12] Lignes directrices de l'ANAC sur le lancement d'alerte, Partie I, Section 2.2.
[13] Lignes directrices de l'ANAC sur le lancement d'alerte, Partie I, Section 3.2.
[14] Décisions de l'ANAC 782/2019, 761/2020, 1118/2020 et 1119/2020.

fonctionnaire de l'armée qui avait été mis trois jours aux arrêts à titre de représailles. Un autre lanceur d'alerte avait été suspendu deux fois sans solde pendant 22 jours au total, et un troisième pendant 10 jours. En dépit de ces actes graves de représailles, l'ANAC a infligé l'amende minimale de 5 000 EUR dans toutes les affaires. Les victimes n'ont reçu aucune indemnisation, puisque cela exigerait de leur part, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, d'engager une action civile séparée.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie d'avoir adopté, en 2012 et 2017, des dispositions législatives protégeant les lanceurs d'alerte dans le secteur public. Toutefois, ces dispositions soulèvent des questions en ce qui concerne leur champ d'application, les types de représailles couverts, les réparations et les sanctions disponibles. L'Italie indique que la législation civile comble certaines de ces lacunes. Mais cette situation ne fait que souligner que la législation sur la protection des lanceurs d'alerte n'est pas suffisamment adéquate et n'est pas encore complète. La transposition prévue de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte – si elle couvre les signalements de corruption transnationale – donnera l'occasion de remédier à ces lacunes. Les examinateurs principaux recommandent donc à l'Italie d'améliorer son cadre afin de protéger les lanceurs d'alerte du secteur public et/ou de les indemniser en cas de représailles, conformément à la Recommandation anticorruption XXII.

A.6.b. Protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé

34. La protection des lanceurs d'alerte n'est pas une obligation pour les entreprises du secteur privé. La loi italienne sur la responsabilité des personnes morales (DL 231/2001) définit les éléments qui doivent obligatoirement figurer dans un modèle d'organisation acceptable, lequel est essentiellement un programme de conformité. Depuis 2017, ces éléments obligatoires incluent un canal confidentiel permettant aux dirigeants et employés de l'entreprise de signaler un comportement illicite ; l'interdiction des représailles et mesures discriminatoires contre des lanceurs d'alerte ; et des sanctions contre ceux qui violent ces règles, et contre des lanceurs d'alerte qui soumettraient un signalement non fondé intentionnellement ou par négligence coupable. Les dispositions relatives au secret, décrites au paragraphe 28, s'appliquent également. Toutefois, une entreprise n'est pas légalement obligée d'avoir un modèle d'organisation. L'absence de modèle signifie simplement que l'entreprise ne peut pas invoquer le moyen de défense tiré de l'existence d'un « modèle d'organisation » lorsqu'elle est poursuivie (voir Section C.2, p. 87). Des associations professionnelles confirment que la protection ne s'applique pas aux signalements effectués en dehors des canaux de l'entreprise.

35. Le motif et le contenu du signalement restreignent la protection disponible. Comme dans le secteur public (voir paragraphe 30), l'article 6(2bis) du Décret-loi 231/2001 exige la mise en place de modèles d'organisation afin de faciliter le signalement d'actes illicites « dans le but de protéger l'intégrité de l'entité ». Ici encore, il existe un doute sur le point de savoir si la protection bénéficierait à une personne qui signalerait un acte véritable de corruption, uniquement par intérêt personnel ou par dépit. En réponse, l'Italie reprend l'argument évoqué à propos du lancement d'alerte dans le secteur public, selon lequel l'ANAC et la jurisprudence interprètent cette disposition de manière plus large. Toutefois, la jurisprudence ne concerne pas directement les lanceurs d'alerte dans le secteur privé. L'Italie affirme que cette jurisprudence serait également appliquée au secteur privé, mais cette jurisprudence est encore à venir. En outre, les protections ne s'appliquent qu'aux « signalements détaillés de comportement illicite […] basés sur des éléments de fait précis et cohérents ». Cette disposition institue donc un seuil très élevé, à la fois pour que la protection bénéficie au lanceur d'alerte et pour que l'entreprise réponde à un signalement. Les milieux d'affaires italiens ont fait du lobbying pour obtenir l'adoption de cette exigence[15] ; il n'existe aucune disposition correspondante dans les règles applicables au secteur public.

Voir Confindustria (janvier 2018), La disciplina in material di whistleblowing, Nota illustrativa, p. 3.

36. L'article 6 du Décret-loi 231/2001 interdit les « actes de représailles ou de discrimination » à l'encontre d'un lanceur d'alerte. Les lanceurs d'alerte du secteur privé ont deux moyens de recours :

(a) Les mesures « discriminatoires » (mais qui ne sont probablement pas des « représailles ») peuvent être signalées à l'Inspection nationale du travail, afin qu'elle prenne des mesures relevant de sa compétence (article 6(2ter)). L'Inspection peut ordonner à l'employeur de mettre un terme à la mesure discriminatoire. Cette disposition ne définit pas le terme « discriminatoire ». L'Italie n'a pas fourni de statistiques sur les signalements faits à l'Inspection.

(b) Les « mesures de représailles et discriminatoires », y compris le licenciement et un changement de responsabilités, sont invalides. Il incombe à l'employeur de prouver que la mesure n'a aucun lien avec le signalement du lanceur d'alerte (art. 6(2quater)).

37. Ces dispositions sont trop restrictives pour plusieurs raisons. En premier lieu, des recours ne sont disponibles qu'en cas de « mesures » de représailles ou discriminatoires. Cela pourrait de nouveau exclure des comportements comme le harcèlement, l'intimidation, le refus de promotion, ou le refus de certains avantages. L'Italie est en désaccord avec cette conclusion, mais sa position n'est étayée ni par des dispositions législatives ni par la jurisprudence. En second lieu, le recours à l'Inspection nationale du travail ne s'applique qu'aux « lanceurs d'alerte visés à l'article 6(2bis) », c'est-à-dire à ceux qui font un signalement au moyen du modèle d'organisation de l'entreprise. Or, comme indiqué ci-dessus, les entreprises ne sont pas obligées d'avoir un tel modèle. En troisième lieu, l'« invalidité » en vertu de l'article 6(2 quater) est le seul recours en cas de mesures de « représailles ». Ce recours est aussi insuffisant que celui de l'« annulation » d'un acte discriminatoire ou de représailles dans le secteur public (voir paragraphe 32). Enfin, l'article 6(2bis)(d) dispose qu'un modèle d'organisation doit prévoir des sanctions pour les personnes physiques qui se rendent coupables de représailles, mais ne précise pas quelles sont ces sanctions. Pour les entreprises qui n'ont pas de modèle d'organisation, des sanctions comme les amendes imposées par l'ANAC ne sont pas disponibles. L'entreprise elle-même ne peut pas non plus être sanctionnée.

38. Enfin, la nécessité pour les lanceurs d'alerte de devoir saisir les tribunaux est un sujet de préoccupation. En effet, seul un tribunal peut déclarer l'absence de validité des mesures de représailles. Comme elle l'a fait à propos du lancement d'alerte dans le secteur public, l'Italie indique que de nombreuses autres lacunes sont également comblées par le droit civil et le droit du travail. Mais le recours aux tribunaux pourrait être une solution mal commode. L'Italie rétorque à ce sujet que les juridictions prud'homales peuvent ordonner des mesures provisoires et garantir une « procédure très rapide ». Quoi qu'il en soit, le fait d'exiger d'un lanceur d'alerte qu'il intente une action en justice souligne l'absence de mesures de réparation efficaces en cas de représailles.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent l'adoption des premières dispositions de l'Italie sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé. Ils considèrent toutefois que ces règles contiennent de sérieuses limitations. La protection est beaucoup plus faible pour un lanceur d'alerte du secteur privé qu'elle ne l'est dans le secteur public. Les personnes qui travaillent dans une entreprise sans modèle d'organisation ne sont pas convenablement protégées. Il en est de même pour les lanceurs d'alerte qui font des signalements en dehors des canaux de l'entreprise, ou si le signalement est jugé insuffisamment détaillé et circonstancié. Même lorsque les dispositions s'appliquent, le lanceur d'alerte bénéficie d'une protection limitée contre les représailles et de réparations limitées dans ce cas. Ici encore, la transposition prévue de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte – si elle couvre les signalements de corruption transnationale – donnerait l'occasion de remédier à ces lacunes. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie adopte en urgence un cadre amélioré, solide et efficace afin de protéger tous les lanceurs d'alerte du secteur privé contre des mesures de représailles et/ou de leur accorder une réparation à ce titre, conformément à la Recommandation anticorruption XXII.

A.6.c. Sensibilisation et statistiques

39. L'Italie a partiellement mis en œuvre la Recommandation 7(b) formulée à l'issue de la Phase 3, afin de sensibiliser davantage aux mécanismes de protection des lanceurs d'alerte. Dans le secteur public, l'ANAC a formé son personnel et organisé plusieurs événements à la fois dans des universités et avec le secteur privé. Elle a cofondé le Réseau européen des autorités compétentes en matière de lanceurs d'alerte. L'École nationale d'administration et l'ANAC ont élaboré une formation destinée aux employés du secteur public, et forment souvent un réseau de dirigeants responsables de la lutte contre la corruption dans l'administration publique, créé par la Loi 190/2012. Dans le secteur privé, l'association professionnelle Confindustria a adopté de nouvelles lignes directrices sur les modèles d'organisation en juin 2021. Elle a également publié une note d'information sur les nouvelles règles en matière de lancement d'alerte. Les lignes directrices soulignent l'importance de la communication au personnel et de la formation sur le contenu des modèles d'organisation. L'Italie rapporte que Confindustria a également organisé plusieurs séminaires, au niveau national et local, afin de diffuser les nouvelles lignes directrices auprès des entreprises. Il semble cependant qu'il n'y ait pas eu d'efforts de sensibilisation auprès des lanceurs d'alerte potentiels (par ex., des employés).

40. Les statistiques indiquent un niveau substantiel de lancements d'alerte, au moins dans le secteur public, en hausse constante ces dernières années. En 2019, l'ANAC a reçu plus de 800 signalements, dont 21.2 % concernaient des allégations de corruption, de mauvaise administration et d'abus de pouvoir. L'ANAC a transmis 143 de ces signalements aux autorités compétentes en 2019, et 116 en 2020. Il n'existe pas de données sur les signalements effectués par des lanceurs d'alerte, non pas à l'ANAC, mais à d'autres administrations publiques individuelles. Il en est de même des statistiques sur les signalements dans le secteur privé.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les initiatives de sensibilisation et de formation qui ont été prises par l'ANAC, ainsi que le nombre croissant de signalements dans le secteur public. Toutefois, les examinateurs principaux sont préoccupés par le manque apparent de sensibilisation concernant les lanceurs d'alerte du secteur privé. Ils recommandent donc que l'Italie intensifie ses actions de sensibilisation et dispense une formation sur (a) la mise en œuvre de mesures adéquates pour protéger les auteurs de signalements dans le secteur privé, et (b) la protection et les recours et réparations disponibles pour les lanceurs d'alerte du secteur privé.

A.7. Signalement spontané par les entreprises

41. L'Italie ne s'est pas dotée d'une politique encourageant les entreprises à signaler spontanément des faits de corruption transnationale aux autorités. Il n'est donc pas surprenant qu'aucune affaire de corruption transnationale n'ait donc été détectée grâce à cette source. Les mesures décrites par l'Italie n'évoquent pas ce signalement spontané. Les sanctions en cas de responsabilité des personnes morales sont réduites si l'entreprise élimine ou atténue les conséquences d'une infraction, prévient tout acte illicite futur et paie une indemnité (DL 231/2001, articles 11, 12, 17). Toutefois, ces dispositions ne prévoient pas expressément que le signalement spontané atténue la sanction. Néanmoins, les autorités italiennes déclarent que le signalement spontané est un facteur crucial à prendre en considération par les juges lorsqu'ils déterminent les sanctions infligées à l'entreprise. Une entreprise n'est donc pas responsable d'une infraction dont elle a volontairement empêché la commission (article 26(2)). Mais le signalement spontané ne s'applique nécessairement qu'aux infractions qui ont été commises. Les grandes « entités d'intérêt public » sont tenues de publier une déclaration annuelle sur des sujets comme la responsabilité sociale de l'entreprise, qui peuvent donc inclure des politiques en matière de lutte contre la corruption et des incidents de corruption (voir paragraphe 53). Toutefois, cette publication sert un autre but que le signalement d'infractions aux autorités répressives. Il est également hautement improbable que des

entreprises divulguent de cette manière un incident de corruption dont les autorités répressives n'ont pas connaissance.

42. Des participants à la mission sur place, venus de différents secteurs, apprécieraient la création d'un programme de signalement spontané. Ce programme devrait spécifier clairement les incitations des entreprises à faire ce signalement spontané et les conséquences en découlant pour elles, selon les procureurs, les représentants des entreprises et les associations professionnelles. Une association estime que le signalement spontané n'est pas compatible avec le système juridique italien, en vertu duquel il n'est pas possible de négocier l'issue de poursuites avec le procureur. Mais cette position semble oublier qu'il est possible de conclure des accords hors procès, au moyen de la procédure de patteggiamento (voir Section B.6.a, p. 76).

Commentaire

Le signalement spontané est une source importante de détection d'affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence à l'Italie d'envisager des mesures pour encourager des personnes qui ont participé ou ont été associées à la commission de l'infraction de corruption transnationale à fournir des informations utiles aux autorités compétentes, afin qu'elles puissent enquêter et poursuivre sur des affaires de corruption transnationale, et de veiller à ce que des mécanismes appropriés soient en place pour l'application de ces mesures dans les enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale, conformément à la Recommandation anticorruption X. iii.

Les examinateurs principaux notent également que les sanctions actuellement prévues à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale sont trop faibles (voir Section C.3.a, p. 88). L'Italie devrait donc veiller à ce qu'un cadre régissant le signalement spontané conduise néanmoins à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre de personnes morales coupables de corruption transnationale.

A.8. Détection de la corruption transnationale grâce aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux

43. L'évaluation de Phase 4 s'intéresse aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) qui sont importantes pour lutter contre la corruption transnationale, en particulier pour prévenir et détecter cette infraction et le blanchiment des produits en découlant. L'infraction de blanchiment de capitaux est examinée à la Section B.5.a, p. 72.

A.8.a. Évaluation du risque national de blanchiment de capitaux

44. L'Italie n'a pas intégralement évalué le risque de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale. Sa toute dernière évaluation du risque national de blanchiment de capitaux (ou National Risk Assessment NRA) en 2018 a révélé un risque élevé de blanchiment de capitaux lié à la corruption, parmi les infractions principales prédominantes[16]. Toutefois, la NRA n'a pas traité explicitement l'infraction de corruption transnationale. La Banque d'Italie (BOI) et la cellule de renseignements financiers (*Unità d'Informazione Finanziaria* ou UIF) ont expliqué au cours de la mission sur place que la NRA distingue les infractions nationales et les infractions étrangères, et se concentre principalement sur les premières. Les déclarations d'opérations suspectes (DOS) ne contiennent pas de données sur les infractions spécifiques auxquelles elles se rapportent, dont la corruption transnationale. La *Guardia di Finanza* ajoute que les « criminels internationaux » n'utilisent pas souvent le système financier italien pour blanchir des capitaux venant de l'étranger.

[16] Ministère de l'Économie et des Finances (2018), Évaluation des risques nationationaux de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme établie par le Comité de sécurité financière.

45. Il est vrai qu'il semble relativement rare que des agents publics non italiens viennent blanchir leurs gains mal acquis en Italie. Toutefois, il existe plus probablement un risque que des entreprises et des personnes physiques italiennes corrompent des agents publics non italiens, et qu'un blanchiment de capitaux intervienne en lien avec cette activité. Depuis la Phase 3, l'Italie a mené au moins 90 enquêtes pénales et 72 procédures contre des entités italiennes pour corruption transnationale (voir paragraphe 11). Ces chiffres suggèrent que le risque de blanchiment de capitaux lié à la corruption transnationale est plus fréquent et plus élevé que la NRA ne l'indique.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que l'Italie n'a pas totalement évalué le risque de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie prenne dûment en considération le blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale dans ses futures évaluations du risque national de blanchiment de capitaux.

A.8.b. Déclarations d'opérations suspectes

46. Comme à l'époque de la Phase 3, un vaste éventail d'« entités obligées », dont les banques, d'autres établissements financiers et des entreprises et professionnels du secteur non financier, sont tenues de soumettre des déclarations d'opérations suspectes (DOS). Ces déclarations sont soumises à l'UIF, créée au sein de la Banque d'Italie, en vertu de l'article 6 du DL 231/2007 (Loi sur la LBC).

47. Les orientations données à propos des DOS ne traitent pas spécifiquement de la corruption transnationale. L'UIF a émis de nombreuses lignes directrices sur les indicateurs de signaux d'alerte et les systèmes révélant des anomalies, qui couvrent des sujets allant du détournement de fonds publics jusqu'à la fraude fiscale. En réponse à la pandémie de COVID-19, des typologies récentes ont couvert la corruption et la fraude dans la fourniture de matériels et de produits médicaux. La Banque d'Italie a également communiqué des orientations aux établissements financiers relevant de son autorité. Aucun de ces documents ne mentionne spécifiquement la corruption transnationale. Les autorités italiennes indiquent que ces documents contiennent des indicateurs de signaux d'alerte concernant les activités financières, qui couvrent à la fois la corruption nationale et étrangère, particulièrement lorsque des personnes politiquement exposées se cachent derrière des entreprises, des intermédiaires et des trusts.

48. Le nombre de DOS continue d'augmenter. Entre 2014 et 2019, les DOS ont augmenté de 47 %. Le nombre de DOS analysées par l'UIF a également progressé de 40 %, pour atteindre le chiffre de 106 318 en 2019. L'Italie indique que l'efficacité de l'analyse financière de l'UIF a été accrue grâce à des outils informatiques personnalisés et très perfectionnés, ainsi qu'à des procédures actualisées. En décembre 2019, l'UIF employait environ 150 collaborateurs, dont 88 à la Direction des opérations suspectes qui est responsable de l'analyse des DOS, et 61 à la Direction de l'analyse et des relations institutionnelles. L'UIF organise une formation interne, y compris des cours sur la corruption qui traitent notamment des activités potentielles de corruption transnationale, et elle participe à des conférences, mais son personnel n'a reçu aucune formation consacrée spécifiquement à la corruption transnationale. Les entités obligées indiquent qu'elles reçoivent des informations en retour de l'UIF afin d'améliorer leurs procédures en matière de DOS. L'UIF affirme également son engagement d'améliorer la qualité des DOS au moyen de consultations avec les autorités répressives. L'UIF a communiqué des informations à l'appui de cinq actions pour corruption transnationale depuis la Phase 3 (voir Section B.3.b, p. 59). L'Italie ajoute que le *Consiglio Nazionale del Notariato* va lancer une plateforme de partage d'informations entre les notaires, qui pourrait encore renforcer le système italien de lutte contre le blanchiment de capitaux[17]. Les notaires représentent plus de

[17] L'Italie mettra en place un entrepôt de données notariales pour les besoins de la lutte contre le blanchiment de capitaux, contenant les données de tous les notaires italiens. Cet entrepôt dispose d'un algorithme spécifique afin de détecter des phénomènes potentiellement liés à la corruption transnationale. L'algorithme, qui sera partagé avec les

90 % du nombre total de DOS soumises par des entreprises et professionnels désignés n'appartenant pas au secteur financier.

49. L'UIF n'avait détecté aucune affaire de corruption transnationale grâce à des DOS à l'époque de la Phase 3 (paragraphe 112). La Recommandation 8 de la Phase 3 a invité l'Italie à tenir des statistiques sur les déclarations d'opérations suspectes qui entraînent ou justifient des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour corruption. Au stade de la Phase 4, les statistiques qui sont disponibles ne sont pas complètes. L'UIF a contribué à la détection de l'infraction de corruption transnationale dans plusieurs affaires ; à titre d'exemple, des DOS ont abouti à des contrôles fiscaux qui ont permis de découvrir des faits de corruption transnationale. En outre, l'une des DOS relatives à ces affaires avait été soumise par une banque étrangère à sa cellule nationale de renseignements financiers, laquelle a ensuite transmis la déclaration à l'UIF italienne.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent le rôle joué par l'UIF afin de contribuer à la détection de la corruption transnationale, ainsi que la bonne pratique de partage des informations entre l'UIF et ses homologues étrangers et avec les autorités italiennes. Néanmoins, ils recommandent à l'Italie de diffuser des orientations et des typologies auprès des entités obligées qui traitent explicitement de la corruption transnationale, et de faire dispenser au personnel de l'UIF une formation couvrant spécifiquement cette infraction. Ils réitèrent également la Recommandation 8(c) de la Phase 3, et recommandent à l'Italie de tenir des statistiques complètes sur les DOS qui entraînent ou justifient des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour corruption. Ces statistiques pourraient être utilisées dans les futures Évaluations du risque national et aider à élaborer des typologies spécifiques de la corruption transnationale et à fournir des informations en retour aux entités obligées..

A.8.c. Personnes politiquement exposées (PPE)

50. La prévention du blanchiment de capitaux par des personnes politiquement exposées (PPE) relève de la mise en œuvre de la Convention. L'article 7 couvre en effet le blanchiment des produits de la corruption transnationale, « quel que soit le lieu où la corruption s'est produite ». La Convention couvre donc des agents publics non italiens qui reçoivent des pots-de-vin d'entreprises étrangères et les blanchissent ensuite en Italie.

51. L'Italie traite ce risque en exigeant des établissements financiers qu'ils procèdent à des vérifications approfondies dans le cadre de leurs relations avec les PPE (article 24 de la Loi sur antiblanchiment). Ils doivent donc identifier les PPE et la source de leur fortune ; obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation avec le client ; et exercer une surveillance permanente accrue pendant toute la durée de la relation.

A.9. Détection de la corruption transnationale par les comptables et les vérificateurs des comptes

52. Aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par des professionnels de la comptabilité ou de la vérification des comptes, en dépit de quelques évolutions du cadre applicable depuis la Phase 3.

A.9.a. Normes comptables

53. Les exigences en matière comptable sont définies dans le Code civil, les lois fiscales et la législation mettant en œuvre les directives de l'UE. Les Normes internationales d'information financière s'appliquent,

---

autorités compétentes, pourra améliorer encore la détection de la corruption transnationale dissimulée dans des transactions immobilières ou réalisée au moyen de sociétés écrans.

à la fois pour les états financiers annuels et consolidés, aux entreprises cotées en bourse sur des marchés réglementés et à certaines banques, certains intermédiaires financiers et certaines compagnies d'assurance[18]. Depuis 2016, les grandes « entités d'intérêt public » doivent publier des états non financiers rendant compte de l'impact et des risques sociaux et environnementaux de leurs activités, y compris en termes de lutte contre la corruption[19].

A.9.b. Entités soumises à une vérification externe des comptes et normes de vérification des comptes

54. La Recommandation anticorruption XXIII.B.i demande aux pays d'examiner si les règles concernant l'obligation pour les entreprises de se soumettre à une vérification externe des comptes sont adéquates. À l'époque de la Phase 3, (paragraphes 117-121), certaines entreprises non cotées en bourse et non tenues d'établir des comptes consolidés n'étaient pas soumises à une obligation de vérification externe de leurs comptes. Le Groupe de travail a décidé de suivre cette question (Question nécessitant un suivi 13(h)).

55. L'Italie explique que les catégories d'entreprises soumises à une vérification externe n'ont pas changé depuis la Phase 3, en dépit d'une modification en 2016. Les obligations légales en matière de vérification externe sont définies principalement dans le Code civil et le DL 39/2010. Les entités soumises à une vérification externe sont : (a) les sociétés par actions (*società per azioni,* spa) qui sont tenues de dresser des comptes consolidés ; (b) les entités d'« intérêt public » (EIP), qui comprennent des entreprises émettant des titres admis à la négociation sur un marché réglementé italien ou de l'UE, et certaines sociétés d'assurance ; (c) des entités soumises au « régime intermédiaire », qui incluent des entreprises non cotées en bourse émettant des instruments financiers auprès du public, des sociétés de courtage en bourse et des entreprises d'investissement, des intermédiaires financiers et des établissements de monnaie électronique ; (d) des entités contrôlant, contrôlées par, ou affiliées à une EIP ou à une entité relevant du « régime intermédiaire » ; et (e) toutes les sociétés par actions sous contrôle public. L'Italie indique que les comptes d'environ 60 000 entreprises ont fait l'objet d'une vérification externe en 2019.

56. Les vérificateurs des comptes exerçant à titre individuel ou dans des cabinets sont inscrits au Tableau des commissaires aux comptes et procèdent à la vérification externe des comptes[20]. Le DL 39/2010 définit les obligations des vérificateurs des comptes, qui sont notamment des obligations générales d'indépendance et d'objectivité (art. 10). Des obligations et contrôles renforcés sont imposés aux vérificateurs des comptes des entités « d'intérêt public » et des entités relevant du « régime intermédiaire » (articles 17 et 19ter). Les vérificateurs des comptes inscrits doivent recevoir une formation permanente et sont liés par des règles spécifiques en matière de déontologie et de professionnalisme (articles 5 et 9).

57. En décembre 2014, les principes « ISA Italia » ont été introduits afin d'appliquer les normes d'audit internationales (International Standards on Auditing (ISA)) pour les exercices comptables à compter de janvier 2015. Les normes ISA 240 et 250 imposent aux auditeurs de détecter toutes anomalies significatives dans les états financiers d'une entreprise, dues à une fraude ou au non-respect des lois et règlements en vigueur.

58. L'Italie n'a pas suffisamment sensibilisé davantage les comptables et les vérificateurs des comptes à l'infraction de corruption transnationale. La Recommandation 9(b)(i) de la Phase 3 demandait à l'Italie « d'entreprendre des actions de sensibilisation auprès des vérificateurs des comptes et notamment de dispenser des sessions de formation sur la détection des indices de possibles actes de corruption

[18] Règlement (CE) n° 1606/2002 ; DL 38/2005, Arts. 2-4.
[19] Directive 2013/34/UE modifiée par la Directive 2014/95/UE ; DL 139/2015 et DL 254/2016. L'Italie indique que cette exigence s'appliquera à une gamme plus large d'entreprises en vertu d'une nouvelle Directive de l'UE sur les rapports de durabilité des entreprises.
[20] Code civil, Art. 2409bis, et DL 39/2010, Arts. 1(f-*bis*) et 11.

transnationale ». Toutefois, les efforts déployés depuis lors ne couvrent pas spécifiquement la corruption transnationale. La formation offerte aux vérificateurs des comptes[21] inscrits « inclut la législation anticorruption » sans plus de précisions. Le Conseil national des experts comptables a organisé des activités uniquement sur le thème des modèles d'entreprise pour la prévention des infractions, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les comptables et vérificateurs des comptes décrivent une formation sur les normes internationales et la déclaration d'opérations suspectes, mais ne mentionnent aucune formation sur les signaux d'alerte de la corruption transnationale. Un vérificateur des comptes déclare que la formation sur les ISA et la détection des fraudes couvre également la corruption, mais ne donne aucun détail. La Banque d'Italie et la cellule de renseignements financiers ont rédigé un guide à l'intention des comptables et des vérificateurs des comptes. L'Italie déclare que les indicateurs décrits dans ce guide peuvent permettre de détecter des actes de corruption transnationale et les flux financiers correspondants. Néanmoins, le guide concerne le signalement de soupçons de blanchiment de capitaux, et non la corruption transnationale en soi. Les vérificateurs des comptes des « entités d'intérêt public » et des entités relevant du « régime intermédiaire » reçoivent une formation continue dispensée par la CONSOB sur le blanchiment de capitaux, y compris les DOS.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent l'adoption par l'Italie des International Standards on Auditing. Ils notent toutefois que les vérificateurs des comptes n'ont détecté aucune affaire de corruption transnationale. Les actions de formation et de sensibilisation menées depuis la Phase 3 ont couvert la corruption en général, mais non la détection de la corruption transnationale en particulier. Les examinateurs principaux réitèrent donc la Recommandation 9(b)(i) formulée à l'issue de la Phase 3, et recommandent à l'Italie de former les vérificateurs externes des comptes à la détection de la corruption transnationale.

A.9.c. Signalement de la corruption transnationale à la direction de l'entreprise et aux autorités compétentes

59. Les Recommandations anticorruption XXIII.B.iii-v demandent aux pays (a) d'exiger du vérificateur externe des comptes qui découvre des indices d'éventuels actes de corruption d'agents publics étrangers qu'il en informe les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle et de gouvernance de l'entreprise ; (b) d'encourager les entreprises qui reçoivent de la part d'un vérificateur externe des comptes des signalements de soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers à réagir activement et efficacement à de tels signalements ; et (c) d'envisager de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux « autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise, telles que les autorités répressives ou de la réglementation ». Les pays qui autorisent ce type de signalement, devraient « s'assurer que les vérificateurs qui procèdent à de tels signalements sur la base de soupçons raisonnables sont protégés contre tout recours en justice.

60. De multiples dispositions exigent de faire un signalement à l'entreprise dont les comptes sont vérifiés. Les vérificateurs des comptes, y compris ceux d'entités autres que les « entités d'intérêt public » et les entités soumises au « régime intermédiaire », doivent communiquer à la direction et aux organes de contrôle et de gouvernance de l'entreprise toute anomalie matérielle relevée dans les états financiers, due à une fraude ou à une violation des lois et règlements (ISA Italia 240(40 et s.) et 250(22 et s.)). Les vérificateurs des comptes des « entités d'intérêt public » et des entités soumises au « régime intermédiaire » ont en outre l'obligation de signaler des « irrégularités suspectées, y compris une fraude, à l'entité auditée et de l'inviter à enquêter sur la question et à prendre des mesures appropriées afin de traiter ces irrégularités et d'éviter qu'elles ne se répètent à l'avenir »[22]. Comme cela était déjà le cas à

[21] L'Italie indique que le ministère de l'Économie et des Finances est responsable de la formation dispensée aux vérificateurs des comptes inscrits.
[22] Règlement UE 537/20 ; DL 39/2010 Art.

l'époque de la Phase 3 (paragraphe 122), les soupçons de « violation de la loi, y compris de corruption transnationale » doivent également être signalés au conseil de surveillance interne de l'entreprise. Le conseil de surveillance doit à son tour « mener des enquêtes et en communiquer les résultats aux administrateurs » (art. 2409septies du Code civil). Il peut également convoquer une assemblée générale d'actionnaires s'il a « connaissance de faits répréhensibles d'une gravité considérable » qui exigent une action rapide (art. 2406(2) du Code civil).

61. De multiples dispositions régissent également le signalement aux autorités compétentes. Comme cela était déjà le cas au cours de la Phase 3 (paragraphe 123), les vérificateurs externes des entreprises cotées ou des entreprises dont les titres sont largement distribués ont l'obligation d'informer la CONSOB (Autorité des marchés financiers italienne) de tous les faits « susceptibles d'être jugés répréhensibles » (art. 155 du DL 58/1998). Les faits « censés être réprimés » s'entendent de « tous les faits irréguliers ou illicites commis par des personnes ou des organes de la société découlant de la violation de textes législatifs et règlementaires ou de règles établies par les statuts de la société qui sont susceptibles d'avoir un impact important sur la comptabilité de l'entreprise »[23]. Le collège interne des vérificateurs des comptes de l'entreprise doit également signaler les irrégularités découvertes dans le cadre de sa mission de supervision à la CONSOB (art. 149(3) du DL 58/1998). Si une « entité d'intérêt public ou une entité soumise au « régime intermédiaire » ne réagit pas au signalement d'irrégularités suspectées, y compris de fraude, le vérificateur externe des comptes doit faire un signalement aux autorités compétentes (Règlement (UE) n°537/2014, art. 7). Les vérificateurs des comptes doivent également signaler aux autorités compétentes toute information qui peut entraîner « une violation significative des dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui fixent, le cas échéant, les conditions d'agrément ou qui régissent, de manière spécifique, la poursuite des activités de cette entité d'intérêt public » (art. 12).

62. Seuls les vérificateurs des comptes d'une entité « d'intérêt public » ou relevant du « régime intermédiaire » qui font des signalements aux autorités compétentes sont expressément protégés contre un recours en justice. Ces signalements de bonne foi « ne constituent pas la violation de toute restriction contractuelle ou légale à la divulgation d'informations »[24]. Toutefois, il n'existe pas de dispositions similaires pour les vérificateurs des comptes d'autres entités. L'Italie indique que les principes généraux du droit italien protègent les vérificateurs des comptes qui font des signalements de bonne foi aux autorités compétentes, à propos d'infractions pénales dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, l'Italie ne communique pas le texte des dispositions légales ni la teneur de la jurisprudence justifiant cette affirmation. L'Italie déclare également qu'une entité contrôlée ne peut « révoquer » un vérificateur des comptes que pour un « motif légitime » (art. 2400 du Code civil et Décret ministériel 261/2021, articles 3-4). Néanmoins, ces dispositions ne protègent pas le vérificateur des comptes contre une action en justice.

63. L'Italie n'a pas mené des actions de sensibilisation à ces dispositions concernant le signalement de soupçons de corruption transnationale et la protection contre un recours en justice, comme le demandait la Recommandation 9(b) formulée à l'issue de la Phase 3, ce qui peut avoir contribué à l'absence de signalements de cette nature dans la pratique. Comme on l'a vu au paragraphe. 58, la formation des comptables et des vérificateurs des comptes couvre la corruption en général, mais ne traite pas spécifiquement de l'infraction de corruption transnationale. Le signalement de cette infraction n'a pas non plus été mentionné. L'Italie indique que la CONSOB a reçu 77 signalements d'irrégularités entre 2014 et 2017 de la part de collèges internes de vérificateurs des comptes d'entreprises cotées en bourse, dont 14 concernaient des soupçons de corruption mais non de corruption transnationale. Les comptables et les vérificateurs des comptes ont également soumis 327 et 30 DOS respectivement en 2014-2019, mais elles concernent des soupçons de blanchiment de capitaux, et non de corruption transnationale.

[23] CONSOB, Comunicazione SOC/RM/93 002 422 del 31-3-1993 et SOC/RM/93 009 748 del 19-11-1993.
[24] Règlement UE 537/2014, Arts. 7(3) et 12(3) ; DL 39/2010, Art. 19ter.

Commentaire

Les examinateurs principaux réitèrent la Recommandation 9(b)(ii)-(iii) de la Phase 3 et recommandent à l'Italie (a) de veiller à ce que tous les vérificateurs des comptes – et non pas seulement ceux qui vérifient une entité « d'intérêt public » ou relevant du « régime intermédiaire » – qui signalent des soupçons de corruption transnationale pour des motifs raisonnables aux autorités compétentes soient expressément protégés contre une action en justice, et (b) de sensibiliser davantage les comptables et les vérificateurs des comptes à leur obligation de signaler l'infraction de corruption transnationale et à la protection dont bénéficient les auteurs de ces signalements.

A.10. Détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales

64. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a félicité l'Italie d'avoir défini un cadre pour contrôler les contribuables et d'avoir entrepris des efforts afin d'améliorer l'échange d'informations avec les autorités répressives. Il a considéré qu'il convenait de suivre l'impact de ces mesures sur la détection de la corruption transnationale, lorsqu'une pratique suffisante se serait développée à ce sujet. (Question nécessitant un suivi 13(f)).

65. L'Italie a considérablement augmenté le nombre de contrôles fiscaux depuis la Phase 3. Ces contrôles fiscaux sont réalisés par l'*Agenzia delle Entrate* (administration fiscale) et la *Guardia di Finanza* (police financière). Les contrôles fiscaux sont effectués de manière ciblée, sur la base de l'analyse de diverses sources d'information, y compris des bases de données, des renseignements financiers et l'examen d'indicateurs économiques d'évasion fiscale et de fraude fiscale, sans oublier l'économie souterraine. Les grandes entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 100 millions EUR sont contrôlées dans l'année suivant le dépôt de leur déclaration fiscale. Les contrôles sont réalisés sur la base d'une analyse des risques spécifiques au secteur, et, s'il est disponible, du profil de risque de l'entreprise concernée, de ses actionnaires et de ses filiales, ainsi que des informations obtenues au cours de précédents contrôles fiscaux. De 2015 à 2019, l'*Agenzia delle Entrate* a réalisé en moyenne 300 000 contrôles par an, dont 4 500 portant sur des entreprises multinationales. Pendant la même période, la *Guardia di Finanza* a réalisé en moyenne 100 000 contrôles par an, dont 1 450 auprès d'entreprises multinationales. Ces chiffres traduisent une augmentation significative par rapport à la Phase 3 ; à l'époque l'*Agenzia delle Entrate* ne contrôlait que quelques milliers de contribuables chaque année. L'*Agenzia delle Entrate* tient des statistiques sur les plaintes pénales déposées auprès des autorités répressives à la suite de contrôles fiscaux. Les données pour 2015-2019 indiquent que les signalements effectués par l'*Agenzia delle Entrate* ont abouti à des incriminations d'entreprises multinationales, mais aucune des charges portées contre elles ne concernait la corruption transnationale.

A.10.a. Affaires de corruption transnationale détectées grâce à des contrôles fiscaux

66. Trois affaires de corruption transnationale ont été détectées grâce à des contrôles fiscaux depuis la Phase 3. Dans l'Affaire des systèmes électriques (Kazakhstan), l'UIF (cellule de renseignements financiers) a reçu et analysé une Déclaration d'opération suspecte (DOS). Elle a ensuite informé la *Guardia di Finanza* qui a contrôlé une entreprise en Lombardie. Durant le contrôle fiscal, la *Guardia di Finanza* a identifié des transactions suspectes pour un montant d'environ 20 millions EUR, payé à des entreprises dans trois juridictions à l'étranger. Elle a envoyé un signalement à l'issue du contrôle fiscal aux autorités répressives. L'enquête qui a suivi a déterminé que les paiements suspects étaient des pots-de-vin payés par des entreprises intermédiaires à l'étranger au profit d'agents publics du Kazakhstan.

67. Dans la seconde affaire, Logistique (RDC et Niger), l'UIF a de nouveau reçu et analysé une DOS qui a ensuite été transmise à l'*Agenzia delle Entrate*, laquelle a contrôlé une entreprise basée à Gênes et exerçant dans le secteur de la logistique dans différents pays africains[25]. Les contrôles fiscaux portant sur

[25] La DOS a été initialement envoyée à la *Guardia di Finanza* qui a transmis l'affaire à l'*Agenzia delle Entrate*.

les déclarations d'impôts de l'entreprise pour 2009 et 2010 ont révélé des factures suspectes émanant d'un fournisseur en Côte d'Ivoire. L'*Agenzia delle Entrate* a adressé un signalement au ministère public en 2014, lequel a ouvert une enquête fiscale et découvert ultérieurement des actes de corruption transnationale grâce à des mesures d'enquête supplémentaires. Dans la troisième affaire, l'UIF a reçu une DOS de la part d'un homologue étranger en 2016. L'UIF a transmis le dossier aux autorités répressives, qui ont ouvert une enquête pour infractions fiscales. Cette coopération entre autorités a abouti à la réalisation d'un contrôle fiscal par l'*Agenzia delle Entrate* en 2018. Après avoir reçu le rapport de contrôle fiscal, les autorités répressives ont étendu l'enquête à la corruption d'agents publics vénézuéliens.

A.10.b. Signalement par les autorités fiscales et coopération avec les autorités répressives nationales et étrangères

68. Comme le démontrent les affaires détectées grâce à des contrôles fiscaux, une coopération efficace entre les autorités a permis de détecter et de poursuivre avec succès des affaires de corruption transnationale en Italie. Comme tous les agents publics italiens, les autorités fiscales italiennes sont obligées de signaler aux autorités répressives toute infraction pénale dont elles ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas des autorités fiscales, cette obligation s'étend au-delà des violations potentielles de la législation fiscale et couvre d'autres infractions pénales. Les autorités fiscales signalent aux autorités judiciaires des faits suspects qui indiquent une infraction pénale possible, sans être tenus par des seuils en matière de preuves.

69. L'Italie indique que la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives a conduit à une augmentation du nombre d'enquêtes basées sur des contrôles fiscaux au cours des dix dernières années. Les autorités fiscales italiennes précisent qu'elles signalent immédiatement des soupçons de corruption aux autorités répressives. Toutefois, leur participation à l'enquête ne se limite pas à un signalement. La *Guardia di Finanza* est responsable de l'administration fiscale et des enquêtes sur la délinquance financière. Elle est donc bien équipée pour détecter des infractions de corruption transnationale et enquêter sur elles. Si elle détecte des soupçons de corruption à l'occasion d'un contrôle ou d'une enquête fiscale, elle le signale au Parquet compétent, qui peut ensuite lui donner instruction d'enquêter. Le Procureur peut également charger l'*Agenzia delle Entrate* de procéder à un contrôle ou de fournir des informations, comme il l'a fait dans l'une des affaires décrites au paragraphe 67. En plus des contrôles fiscaux dans les affaires précitées, les autorités répressives ont obtenu des informations de la part des autorités fiscales dans deux autres enquêtes pour corruption transnationale. Les autorités fiscales indiquent que l'échange d'informations est relativement informel et n'est pas entravé par la législation sur le secret en matière fiscale.

70. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 139), les autorités italiennes ont indiqué qu'elles étaient en train de négocier l'insertion, dans leurs conventions fiscales bilatérales, de l'option prévue par le paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE. Cette option autorise le partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi et autorités judiciaires sur certaines questions hautement prioritaires, par exemple la corruption, le blanchiment de capitaux et le terrorisme, à certaines conditions. Depuis 2015, l'Italie a conclu ou modifié des conventions fiscales bilatérales avec 13 pays[26]. Elle a également signé et ratifié la Convention conjointe modifiée Conseil de l'Europe/OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale qui est entrée en vigueur en Italie le 1er mai 2012 et contient une disposition similaire à l'article 22.4. Les autorités fiscales italiennes indiquent que les échanges de renseignements avec d'autres pays ont augmenté dans des proportions significatives grâce à ces conventions, qui ont même permis, dans certains cas, de formuler et de recevoir des demandes d'utilisation de renseignements fiscaux pour les besoins d'enquêtes autres que fiscales.

[26] Andorre, Bermudes, Îles Cayman, Îles Cook, Chili, Guernesey, Gibraltar, Île de Man, Jersey, Liechtenstein, Monaco, Suisse et Turkménistan.

A.10.c. Formation et sensibilisation

71. Les contrôleurs de l'*Agenzia delle Entrate* ne reçoivent pas une formation spécifique sur la corruption transnationale. Toutefois, ils reçoivent une formation initiale, ainsi qu'une formation continue, axée sur l'identification des indicateurs de fraude fiscale (signaux d'alerte) reconnue par les meilleures pratiques internationales. Ces indicateurs sont notamment les suivants : des transactions économiques conclues dans des pays à haut risque de corruption, des transactions qui sont inhabituelles dans le contexte des activités du contribuable, des transactions conclues à des conditions inhabituelles, vagues ou suspectes, ou qui entraînent des bénéfices inhabituels ou inexpliqués pour l'entreprise du contribuable, des paiements excessifs effectués à un intermédiaire ou un consultant et des dépenses non inscrites dans les registres comptables. Bien que la formation se concentre sur les infractions fiscales, les contrôleurs reçoivent également une formation spécifique afin de détecter des transactions suspectes et des flux financiers pouvant être révélateurs d'autres infractions comme le blanchiment de capitaux. Les contrôleurs signalent ces soupçons aux autorités judiciaires, en vue d'une enquête approfondie. Toutefois, l'*Agenzia delle Entrate* n'a pas démontré, au cours de l'évaluation, qu'elle était particulièrement sensibilisée à l'infraction de corruption transnationale, et a reconnu qu'elle n'avait pas diffusé récemment le Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts auprès de ses contrôleurs. Toutefois, après avoir examiné un projet du présent rapport, l'*Agenzia delle Entrate* a indiqué qu'elle diffuserait le Manuel aux contrôleurs des impôts à l'automne 2022.

72. La *Guardia di Finanza* dispense des formations à la lutte contre la corruption à son personnel, y compris un cours sur le thème « Contrôle fiscal et techniques d'enquête afin de combattre la fraude fiscale, la contrebande et la corruption internationales », à l'École de police économique et financière. Toutefois, il n'a pas été précisé si ce cours a lieu uniquement pendant la formation initiale ou si les contrôleurs des impôts sont régulièrement formés à la détection de la corruption transnationale dans le cadre des contrôles fiscaux.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie d'avoir accru les contrôles fiscaux et la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives, ce qui a permis de détecter trois affaires de corruption transnationale. Ils notent toutefois que le nombre d'affaires de corruption transnationale détectées continue d'être faible, et que les autorités fiscales sont insuffisamment sensibilisées et formées à la détection de l'infraction de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie (a) de sensibiliser davantage les autorités fiscales à l'infraction de corruption transnationale, et (b) de former davantage les contrôleurs des impôts à la détection de la corruption transnationale.

A.11. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre des crédits à l'exportation

73. Les activités de crédit à l'exportation de l'Italie sont confiées à la SACE S.p.A., qui est l'organisme de crédits à l'exportation, et à la SIMEST S.p.A. qui accorde un soutien portant sur les taux d'intérêt pour les transactions souscrites par la SACE. La SACE offre une vaste gamme d'outils de soutien, y compris sous la forme d'assurances et de garanties de crédit à l'exportation. La SIMEST soutient également l'expansion des entreprises à l'étranger, au moyen de financements en vue de l'internationalisation, de crédits à l'exportation et de participation au capital de l'entreprise. Le ministère de l'Économie et des Finances détient l'intégralité du capital de la SACE. La SIMEST est une société du groupe *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP) contrôlé par l'État.

A.11.a. Prévention et détection de la corruption transnationale

74. Depuis la Phase 3, la Recommandation du Conseil de 2019 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (la « Recommandation sur les crédits à l'exportation ») a été

adoptée afin de remplacer la version antérieure de 2006. Les Recommandations V-VIII décrivent les mesures anticorruption que les organismes de crédit à l'exportation (OCE) devraient mettre en œuvre pour l'examen préalable des demandes, l'évaluation et la décision, ainsi que les mesures à prendre après l'engagement final.

75. La politique et les procédures internes de la SACE semblent être conformes pour l'essentiel à la Recommandation de 2019. Les exportateurs et demandeurs déclarent dans les formulaires de demande et d'autres documents que ni eux-mêmes ni des personnes agissant pour leur compte n'ont commis et ne commettront des actes de corruption. Ils indiquent les enquêtes ou procédures en cours pour corruption, ainsi que les condamnations ou sanctions pour corruption prononcées au cours des cinq dernières années, et les mesures d'exclusion prises par des banques multilatérales de développement. Lorsqu'elle traite la demande, la SACE procède à des contrôles pour vérifier la réputation du demandeur et évaluer le risque de corruption. Elle procède à des vérifications approfondies si des problèmes sont détectés. La SIMEST indique que son formulaire-type de demande exige de la contrepartie concernée qu'elle fournisse des informations, entre autres, sur : (i) les relations potentielles avec des tiers, personnes physiques ou pays soumis à des sanctions internationales ; (ii) le respect de la législation applicable en matière de corruption, de LBC et de responsabilité des personnes morales (DL 231/2001) ; et (iii) toute mesure juridique ou judiciaire corrélative. Ses politiques internes prévoient des vérifications préalables selon les mêmes lignes. La SIMEST procède à une évaluation du risque de conformité pour chaque transaction. Elle s'est également dotée de politiques internes afin de gérer les risques de réputation liés à des « sanctions et embargos », à la « corruption transnationale ou nationale » et au blanchiment de capitaux. La SIMEST fait également référence à son modèle d'organisation en vertu du DL 231/2001. Toutefois, ce modèle est généralement un programme de conformité visant à prévenir les infractions commises par les employés de l'entreprise, et non par les clients de celle-ci.

76. En dépit de l'existence de ces mesures anticorruption, la SACE et la SIMEST n'ont détecté aucune affaire de corruption transnationale. Il apparaît qu'au moins quatre allégations de corruption transnationale ont émergé de projets soutenus par la SACE (voir Section A.11.c, p. 31). La SACE n'a eu connaissance de ces allégations qu'après l'ouverture d'enquêtes par des autorités répressives en Italie ou à l'étranger.

77. La SACE et la SIMEST dispensent une formation dans le cadre de leurs modèles d'organisation. Toutefois, ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, les modèles d'organisation en vertu du DL 231/2001 ciblent principalement des infractions commises par le personnel de l'organisation et non par ses clients. La SACE indique, en termes généraux, qu'elle organise une formation annuelle sur les « réglementations anticorruption ». La SIMEST n'a fourni aucun détail supplémentaire sur la formation qu'elle dispense.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que la politique et les procédures internes de la SACE sont conformes pour l'essentiel à la Recommandation sur les crédits à l'exportation. Toutefois, ils notent qu'en dépit de l'existence de mesures anticorruption, les organismes de crédit à l'exportation de l'Italie n'ont détecté aucune affaire de corruption transnationale, alors même que des allégations de corruption transnationale avaient été signalées en lien avec des projets soutenus par la SACE. Par ailleurs, la formation à la détection de la corruption transnationale n'est pas suffisante. Les examinateurs principaux recommandent donc que la SACE et la SIMEST sensibilisent davantage leur personnel et leurs clients à la corruption transnationale, et dispensent une formation adéquate à leur personnel sur la manière de détecter des actes potentiels de corruption transnationale, en procédant à des vérifications appropriées.

A.11.b. Signalement de la corruption transnationale

78. La Section IV(6) de la Recommandation sur les crédits à l'exportation invite les adhérents à élaborer et mettre en œuvre des politiques et procédures « pour faire connaître aux autorités chargées de l'application des lois les allégations ou preuves crédibles de corruption dans l'attribution ou l'exécution du

contrat d'exportation » qu'ils ont recueillies. Cette obligation de signalement est réitérée aux Sections VII(1) et VIII(1) de la Recommandation.

79. Le Rapport de Phase 3 (paragraphe 168) indiquait que les employés de la SACE ne sont pas des fonctionnaires et ne sont donc pas soumis à l'obligation de signalement prévue par le CPP (voir Section A.4, p. 13). La Recommandation 12 demandait en conséquence à la SACE de formaliser les procédures auxquelles devront se conformer ses salariés pour signaler toute preuve crédible de corruption transnationale aux autorités répressives. La SACE explique qu'en vertu de la procédure « Know Your Customer », les employés signalent des soupçons de corruption transnationale au Département Contentieux, qui « examinera l'opportunité d'informer les autorités judiciaires, s'il existe une preuve crédible que des infractions de corruption sont impliquées dans le contexte de la transaction. » La SACE indique que si le département contentieux trouve des allégations ou des preuves crédibles que l'attribution ou l'exécution de la transaction soutenue était entachée de corruption, il doit le signaler aux autorités répressives. Toutefois, la disposition elle-même ne mentionne que la découverte d'une « preuve crédible », et non pas également d'une allégation crédible, et vise l'examen de l'« opportunité d'informer » les autorités judiciaires, ce qui suggère une certaine marge d'appréciation discrétionnaire. Étant donné l'absence d'obligation légale de signalement, il serait important que cette disposition soit plus claire et stipule expressément que toutes les « allégations ou preuves crédibles » de corruption transnationale doivent être signalées sans délai aux autorités chargées de l'application des lois, comme l'exige la Recommandation sur les crédits à l'exportation. La SIMEST explique qu'en vertu de son modèle d'organisation, les infractions de corruption doivent être signalées à son organe de surveillance. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été mentionné ci-dessus, les modèles d'organisation sont généralement destinés à prévenir les infractions commises par le personnel. Initialement, la SIMEST n'a pas décrit une politique interne de signalement des soupçons aux autorités répressives, mais a indiqué ultérieurement qu'en cas de soupçons de violations des obligations de conformité, de corruption ou de violations de la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux de la part d'une contrepartie, la SIMEST informe les autorités compétentes. À la date de juillet 2022, la SIMEST avait soumis environ 60 DOS à l'autorité compétente.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que la SACE et la SIMEST veillent à ce que leurs politiques et procédures imposent expressément l'obligation de signaler sans délai toutes les allégations ou preuves crédibles de corruption transnationale aux autorités répressives, et élaborent des lignes directrices à ce sujet à l'intention de leur personnel.

A.11.c. Corruption découverte dans une transaction bénéficiant d'un soutien public

80. Si un organisme de crédit à l'exportation est informé que la transaction bénéficiant de son soutien peut être entachée de corruption, il doit « procéder à des vérifications approfondies ». Si l'une des parties à la transaction soutenue est condamnée pour corruption, l'organisme doit « prendre les mesures appropriées […] par exemple en exerçant [son] devoir de diligence, en refusant le paiement ou l'indemnisation ou en demandant le remboursement des sommes versées » (Recommandation sur les crédits à l'exportation, III(2)&(3)).

81. La SACE indique que, si elle croit qu'une transaction bénéficiant de son soutien peut être entachée de corruption, elle procède à des vérifications approfondies, y compris en examinant : (a) l'application des dispositions anticorruption en vigueur ; (b) le niveau, l'objet et la localisation des commissions et honoraires versés à des tiers ; et (c) des mesures correctives et préventives internes, par exemple des remplacements, des suspensions et un audit. Le contrat prévoit également un refus de paiement, une indemnisation ou un remboursement. De la même manière, la SIMEST explique qu'en cas d'« événement de corruption », ses contrats prévoient l'interruption des paiements, la résiliation du contrat et des remboursements. Les contrats de la SIMEST contiennent des clauses stipulant que la SIMEST peut

révoquer tout ou partie de sa contribution en cas de mesures provisoires ou de condamnation définitive au titre d'infractions pénales/administratives, dont la corruption transnationale.

82. Il apparaît qu'au moins quatre allégations de corruption transnationale ont fait surface dans le cadre de projets soutenus par la SACE. (La SACE n'a pas fourni d'informations sur d'autres soupçons qui ont pu émerger dans les transactions qu'elle soutient). En premier lieu, la SACE a soutenu un projet de construction d'une usine de gaz naturel en Algérie en 2009. Une entreprise a été poursuivie pour ce projet et d'autres et a été finalement relaxée en 2020 (Affaire du pétrole et du gaz (Algérie)). Le représentant d'une autre entreprise ayant participé au projet a également conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale en Algérie (Affaire des équipements de construction (Algérie). En second lieu, la SACE a garanti un prêt pour un projet de construction d'une centrale électrique en République Dominicaine, devant être réalisé par une société d'ingénierie italienne en consortium avec une société brésilienne et une société dominicaine. Le consortium était présumé avoir payé des pots-de-vin à des hommes politiques dominicains pour obtenir le marché vers 2014. La société brésilienne a conclu des accords de règlement transactionnel au titre des accusations de corruption portées contre elle dans différents pays, dont la République Dominicaine. En Italie, une enquête a été ouverte contre la société italienne en 2018. En troisième lieu, la SACE a assuré un projet d'une entreprise italienne en Arabie Saoudite vers 2015. Une enquête a ensuite été ouverte en Italie pour corruption transnationale dans différents pays, dont l'Arabie Saoudite. L'entreprise a finalement conclu un accord de *patteggiamento* en 2019, uniquement pour corruption d'agents publics algériens (Affaire des équipements de construction (Algérie)). Les autres enquêtes ont été arrêtées. En quatrième lieu, la SACE a fourni son soutien à des projets de construction de barrages au Kenya. Une entreprise italienne était accusée d'avoir versé des pots-de-vin à des fonctionnaires du gouvernement pour obtenir l'attribution de ces projets. Les autorités kényanes ont ouvert une enquête en 2019 et des poursuites pénales sont en cours à l'encontre de certains des fonctionnaires.

83. La SACE indique avoir procédé à des vérifications approfondies et avoir pris des mesures supplémentaires en réponse à ces allégations. En ce qui concerne la première affaire, la SACE explique qu'elle n'a eu connaissance des enquêtes qu'après l'expiration de la couverture d'assurance. Toutefois, la SACE a procédé à des vérifications approfondies pour des transactions subséquentes impliquant l'entreprise. Dans les trois autres affaires, la SACE a refusé de fournir tout autre soutien ou a donné instruction à la banque prêteuse de bloquer les versements. En ce qui concerne les vérifications approfondies, la SACE a vérifié, dans deux cas, que l'entreprise avait mis en place un modèle d'organisation adéquat et adopté des mesures correctives internes (c'est-à-dire le licenciement des représentants prétendument impliqués dans les infractions). Dans un cas, la SACE a lancé un audit interne réalisé par son département d'audit, qui a confirmé le respect des procédures internes. Dans les trois cas, la SACE indique qu'elle a procédé à des vérifications approfondies en sollicitant l'avis de juristes externes sur les procédures en cours et en se tenant informée de leur avancement. En dépit du fait que ses procédures le permettent, la SACE n'a pas pris d'autres mesures relevant de son devoir de diligence, notamment pour vérifier si les commissions et honoraires payés étaient appropriés, pour enquêter sur les agents utilisés et pour contrôler les montants transférés à l'étranger. La SACE n'étend pas non plus ses vérifications à d'autres parties prenant part à la transaction (par ex., partenaires en co-entreprise).

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que la SACE, après avoir eu connaissance d'allégations de corruption transnationale liées à des transactions soutenues par elle, a procédé à des vérifications approfondies et adopté des mesures supplémentaires, y compris la suspension des versements. Toutefois, des mesures supplémentaires auraient pu être prises en vertu de son devoir de diligence. Ils recommandent que la SACE prenne des mesures pour explorer davantage les mesures supplémentaires qui pourraient être appliquées dans la pratique lorsque des soupçons de corruption transnationale naissent en lien avec une transaction bénéficiant de son soutien.

A.11.d. Refus de soutien en conséquence d'actes de corruption transnationale

84. La Recommandation anticorruption IV.ix prévoit que les avantages publics « peuvent être refusés ou suspendus à titre de mesures de lutte contre la corruption transnationale dans les cas appropriés et [invite les adhérents à examiner] les incitations à mettre en place des programmes de conformité liées à des mesures correctives ». Ces mesures incluent le refus de crédits à l'exportation[27].

85. Lorsqu'un client potentiel a été condamné pour corruption, la SACE indique qu'elle procède à des « vérifications approfondies », qui consistent à vérifier que des « mesures correctives et préventives internes appropriées ont été prises », notamment le remplacement ou la suspension des personnes impliquées dans la corruption, et la réalisation d'un audit. Toutes autres mesures appropriées éventuelles sont « identifiées au cas par cas ». La SACE n'a pas mentionné initialement le refus de soutien (c'est-à-dire l'exclusion) comme un recours potentiel, mais a expliqué ultérieurement qu'elle peut décider de refuser son soutien après des vérifications approfondies.

86. Ce problème s'est posé dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie). Un tribunal italien a condamné l'entreprise pour corruption en Algérie en septembre 2018. Trois mois plus tard, la SACE a accepté à titre préliminaire de fournir son soutien à un grand projet concernant le gaz russe. En juin 2019, la SACE a également accepté de soutenir un autre projet gazier au Mozambique. La condamnation prononcée en Italie a finalement été annulée en janvier 2020, mais un tribunal algérien a depuis condamné l'entreprise en février 2022. La société-mère de l'entreprise a également transigé avec la Securities and Exchange Commission des États-Unis, qui l'accusait d'avoir violé les dispositions du *Foreign Corrupt Practices Act* en matière de tenue de la comptabilité et de contrôles internes. LA SACE indique que, sur la base des contrôles effectués et des informations fournies par les parties prenant part à la transaction, « il a été déterminé que l'entreprise avait adopté (a) un modèle d'organisation interne et un système de gestion adéquats visant à empêcher la commission d'infractions de corruption, et (b) des mesures correctives internes appropriées (c'est-à-dire le licenciement de représentants de la société impliqués dans les infractions) ; et (c) que les condamnations n'étaient pas définitives et que la procédure ne concernait pas le projet soutenu par la SACE ». La SACE insiste également sur le fait que la Recommandation sur les crédits à l'exportation exige de refuser le soutien à l'exportation lorsque les vérifications approfondies parviennent à la conclusion que la transaction concernée est entachée de corruption. Toutefois, la Recommandation anticorruption prévoit que le refus de soutenir d'autres projets doit également être envisagé lorsque cette mesure est appropriée.

87. La SIMEST indique qu'elle procède à une évaluation du risque lorsqu'un client potentiel a été condamné pour corruption. Un Indice de risque de réputation est appliqué à chaque transaction, qui définit le processus d'approbation et de remontée hiérarchique. Si un client potentiel a été condamné pour corruption, la SIMEST exige la fourniture de documents pertinents afin d'évaluer correctement le risque lié à la transaction proposée. Si le risque est « élevé », sa société-mère, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) doit être informée et intervient « afin d'adopter la mesure la plus appropriée, y compris le refus de soutien ». Comme la SACE, la SIMEST semble se concentrer sur la question de savoir si la transaction concernée comporte elle-même un risque. La SIMEST ne mentionne pas non plus l'option de fournir des incitations à la conformité en tant que mesure corrective appropriée.

A.12. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre de l'aide publique au développement

88. Les autorités gouvernementales responsables de l'aide publique au développement (APD) sont « la première ligne de défense pour prévenir la corruption et gérer les risques de corruption dans le versement de l'aide. » La Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption adoptée par l'OCDE en 2016 (la « Recommandation sur l'APD ») appelle les pays à encourager leurs organismes de développement international à prendre

[27] Voir, par exemple, Netherlands Phase 4, paragraphes 282-284.

des mesures efficaces pour gérer les risques de corruption dans le cadre de la coopération pour le développement, et pour réagir face à des cas réels de corruption. À ce jour, aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par des fonctionnaires italiens travaillant dans le cadre de l'APD, nonobstant les initiatives substantielles de l'Italie en matière d'APD au profit de pays vulnérables à la corruption.

A.12.a. Cadre institutionnel

89. Le MAECI est responsable de superviser la coopération pour le développement, de prendre les décisions, et d'assurer la coordination et la représentation internationale de l'Italie dans le domaine de l'aide au développement durable. La Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) du MAECI est chargée de la planification et de la définition de la politique, de la programmation par pays, de la politique multilatérale, de l'aide humanitaire et de la fourniture de prêts. L'Agence italienne de coopération pour le développement (AICS), créée en 2014, est chargée des activités techniques et opérationnelles liées à la formulation, à l'examen, au financement, à la mise en œuvre, à la surveillance et à l'évaluation des programmes et projets d'APD. Elle intervient au niveau des pays grâce à ses bureaux sur place. La *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP) est l'institution qui finance l'aide au développement en Italie. L'ANAC a la responsabilité de superviser et de contrôler les marchés publics et leur réglementation dans les limites de la législation sur les marchés publics.

A.12.b. Programme d'APD de l'Italie

90. L'Italie a un programme d'APD de grande ampleur. En 2019, l'Italie a fourni 4.5 milliards USD au titre de l'APD, soit l'équivalent de 0.22 % de son revenu national brut (RNB). La majorité de l'APD, soit environ 33 milliards USD, est allée à des contributions multilatérales, y compris des contributions au budget de l'UE et du Fonds de développement européen (FDE). L'aide bilatérale de 1.4 milliard USD a été principalement distribuée à l'Afrique et au Moyen-Orient, la priorité étant donnée à des projets de développement d'infrastructures sociales et de services (33 % de l'APD bilatérale), aux réfugiés (28.3 %) et à l'aide humanitaire (7.2 %). L'Italie a également engagé 264.9 millions USD afin de promouvoir l'aide aux échanges commerciaux et d'améliorer la performance des pays en développement en termes d'échanges et d'intégration dans l'économie mondiale. En 2019, les cinq principaux pays bénéficiaires de l'APD ont été les Territoires palestiniens occupés, la Tunisie, la Turquie, l'Afghanistan et l'Éthiopie[28].

A.12.c. Mesures de détection et de prévention de la corruption dans les marchés financés par l'APD

91. Le Comité conjoint pour la coopération au développement, présidé par le MAECI, qui regroupe des représentants de la DGCS, de l'AICS et du MEF, doit approuver tous les appels d'offres portant sur des aides au développement ou les versements de l'aide. La loi sur les marchés publics (DL 50/2016) réglemente les marchés financés par l'APD. L'AICS a élaboré des Procédures générales afin de gérer les appels d'offres et de diriger les versements de l'aide à des ONG et des entités à but non lucratif[29]. Ces Procédures générales ne s'appliquent pas pour les entités à but lucratif. Avant d'adjuger un marché, les autorités doivent procéder à des vérifications conformément à la législation sur les marchés publics et aux procédures de l'AICS. Les autorités consultent la base de données AVCPASS tenue par l'ANAC (voir paragraphe 284), qui contient des informations sur les condamnations pénales et les déclarations fausses qui sont intervenues précédemment. Un demandeur est exclu de la procédure d'appel d'offres s'il a été précédemment impliqué dans des activités illégales, y compris s'il apparaît qu'il a fourni de fausses déclarations ou a manipulé des documents. En outre, l'AICS exige que tous les candidats sollicitant des subventions déclarent spontanément toutes condamnations pertinentes antérieures avant de signer un marché, comme le fait également la CDP avant de verser des fonds à des entités privées. L'article 2(4)(f)(ii)

[28] OCDE (2021), Les profils de coopération au développement.
[29] Voir AICS (2020), Procédures générales.

des Procédures générales de l'AICS stipule qu'une organisation de la société civile ou une entité à but non lucratif condamnée pour corruption transnationale est inéligible à participer à un appel d'offres. Toutefois, ce n'est qu'après que la condamnation soit devenue définitive. L'article 80(1) de la loi sur les marchés publics dispose également que, dans certaines circonstances, un opérateur économique condamné pour corruption transnationale doit être exclu du droit de participer à un appel d'offres. Des opérateurs économiques qui commettent de graves fautes professionnelles jetant un doute sur leur intégrité ou leur fiabilité peuvent également être exclus en vertu de l'art. 80(5)(c) (voir paragraphe 282). Toutefois, cette faculté d'exclusion n'est pas mentionnée dans les lignes directrices de l'AICS.

92. Le MAECI a adopté le Décret ministériel 92/2017, qui donne des lignes directrices générales afin de réguler les procédures de sélection des entrepreneurs pour l'exécution de marchés à l'étranger. En vertu de l'article 9(3), les motifs d'exclusion du droit de participer à des appels d'offres, définis à l'article 80 du DL 50/2016, s'appliquent également aux marchés devant être exécutés à l'étranger. En outre, une condamnation en vertu de la législation locale pour les infractions visées à l'article 80, y compris pour corruption transnationale, constituerait un motif d'exclusion de la procédure d'appel d'offres. La DGCS utilise également le système AVCPASS pour vérifier si des personnes physiques ou des entreprises ont été condamnées pour corruption avant de signer le marché. Toutefois, le système AVCPASS n'enregistre pas les condamnations prononcées hors d''Italie. Ni la DGCS ni l'AICS ne contrôlent les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement avant d'adjuger un marché.

93. L'Italie finance l'aide au développement de deux manières : des prêts bonifiés et des subventions. Le marché adjugé à l'enchérisseur gagnant dans le cadre d'un appel d'offres international portant sur un programme de développement financé par un prêt bonifié est conclu entre le ministère des Finances du pays bénéficiaire et la CDP. La CDP verse le montant indiqué dans le marché directement à l'entreprise qui a remporté l'appel d'offres. L'AICS supervise les subventions. Les ONG ou les organisations de la société civile vérifiées et enregistrées dans la liste des entités approuvées de l'AICS, « Elenco », peuvent solliciter des subventions de développement. L'Italie déclare que tous les marchés d'APD contiennent des clauses de résiliation, de suspension et de remboursement en cas d'actes illicites, de détournement de fonds et de corruption reconnus par un jugement. L'article 17 du contrat-type entre l'AICS et une entité sans but lucratif définit les motifs de résiliation et fait référence aux articles 20 et 21 des Procédures générales de l'AICS. L'article 21 stipule que l'AICS peut résilier un contrat en cas de graves irrégularités. Il n'est fait aucune mention explicite de la corruption. Le marché de la CDP ne contient aucune clause de résiliation. Il vise uniquement la suspension des versements en cas de défaut. L'article 16 stipule que la loi italienne s'applique. En vertu de l'article 108(2)(b) du DL 50/2016, les autorités contractantes doivent résilier un marché public si une condamnation ou sanction imposée en vertu de la procédure de *patteggiamento* est devenue définitive au titre des infractions visées à l'article 80(1), lesquelles incluent la corruption transnationale. Il est préoccupant que ni les contrats ou marchés eux-mêmes ni la loi ni les procédures de l'AICS ne prévoient des motifs de résiliation en cas de pratiques de corruption qui ne font pas l'objet d'une sanction pénale définitive.

A.12.d. Sanction des pratiques de corruption

94. La question suivante n'est pas claire : comment le MAECI, la CDP ou l'AID réagiraient-ils à la détection d'allégations de corruption transnationale ou dans le cas où une entité serait accusée de corruption transnationale pendant l'exécution d'un marché ou contrat de développement ? Les Procédures générales de l'AICS et son contrat-type stipulent que l'AICS peut procéder à des inspections et des audits (articles 10.2 et 16 des Procédures générales ; article 13 du contrat-type). Toutefois, ils ne définissent pas les mesures à prendre si les inspections ou les audits identifient des transactions suspectes ou des pratiques de corruption. L'Italie indique que des cabinets d'audit internationaux effectuent des audits à mi-parcours et en fin de parcours. Ces audits n'ont jamais abouti à un signalement de corruption transnationale.

A.12.e. Mécanismes de signalement et de lancement d'alerte

95. En 2018, l'AICS a adopté un Code de déontologie et de conduite et élaboré un Plan anticorruption triennal. Dans le cadre de ce Plan anticorruption, tout le personnel de l'AICS reçoit une formation sur l'identification des risques de corruption et la mise en œuvre de mesures préventives. Il n'apparaît pas que la formation contienne des informations spécifiques sur l'identification et le signalement de faits de corruption transnationale. Le plan définit une procédure pour la protection des lanceurs d'alerte qui signalent un comportement illégal. Cette procédure fait obligation à tout le personnel de signaler tous les soupçons raisonnables de comportement illégal dont il a connaissance dans l'exécution de ses fonctions. L'Italie indique que les signalements sont faits aux autorités répressives ou au bureau interne de l'AICS chargé de la conformité. En 2021, l'AICS s'est dotée de nouveaux logiciels qui facilitent les signalements anonymes de lanceurs d'alerte. Les logiciels seront bientôt disponibles dans les 19 bureaux locaux de l'AICS en plusieurs langues.

A.12.f. Évaluation des risques de corruption dans les pays où l'aide est fournie

96. Le Plan anticorruption de l'AICS évalue les différents niveaux d'exposition de ses opérations spécifiques au risque de corruption et définit des mesures organisationnelles afin d'atténuer ces risques. L'Italie indique que ce plan a été élaboré selon la Recommandation sur l'ADP et identifie quatre types de risque : conformité, financier, opérationnel et stratégique. L'AICS est tenue de faire un rapport au gouvernement sur le respect du plan.

Commentaire

Les autorités chargées de l'APD ne contrôlent pas les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement dans le cadre des procédures d'appel d'offres, ou n'incluent pas une entité sur ces listes afin de justifier son exclusion, contrairement à la Recommandation 11(a) de la Phase 3. En outre, ce qui est beaucoup plus préoccupant, les contrats italiens d'APD et les lignes directrices institutionnelles ne stipulent pas expressément des clauses explicites de suspension ou de résiliation si des allégations de corruption transnationale ont été formulées mais n'ont pas donné lieu à une condamnation définitive.

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de revoir les clauses de ses contrats de coopération au développement afin de garantir que le contrat puisse être suspendu ou résilié ou que les fonds publics soient remboursés, dans le cas où des allégations de corruption transnationale seraient identifiées dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'APD.

B. Répression de la corruption transnationale et des infractions connexes

97. Cette section examine la répression par l'Italie de son infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes. Elle commence par analyser l'infraction de corruption transnationale elle-même. Elle s'intéresse ensuite aux enquêtes, aux poursuites et à la coopération internationale dans les affaires de corruption transnationale, et aux problèmes concernant les infractions liées de blanchiment de capitaux et de falsification des comptes. Cette section évoque enfin la conclusion des affaires, y compris les règlements hors procès, les sanctions et les mesures de confiscation. La responsabilité des personnes morales et les sanctions prononcées à ce titre sont traitées à la Section C, p. 83.

B.1. L'infraction de corruption transnationale et les moyens de défense

98. L'article 322bis(2) du Code pénal (CP) prévoit quatre infractions qui s'appliquent à la corruption transnationale active, en faisant des références croisées aux infractions de corruption nationale :

(a) L'infraction principale de corruption transnationale s'applique lorsqu'un pot-de-vin est donné ou promis à un agent public étranger (art. 321). L'infraction est subdivisée en deux catégories, couvrant la corruption d'un agent public étranger : (i)

corruption commise afin que cet agent public exerce des fonctions ou pouvoirs (art. 318) ; et

(ii) corruption commise afin que cet agent public omette ou tarde à accomplir un acte relevant de ses fonctions, ou accomplisse un acte contraire à ses devoirs (art. 319).

(b) L'infraction d'incitation à la corruption s'applique lorsqu'un pot-de-vin est offert ou promis mais n'est pas accepté par un agent public étranger. L'infraction est également subdivisée en deux sous-catégories, selon qu'il s'agit d'une incitation à exercer des fonctions ou des pouvoirs, ou à manquer à des devoirs (art. 322(1) et (2)).

(c) Une nouvelle infraction d'incitation indue à la corruption (art. 319quater(2)) a été créée en 2012 afin de traiter certaines préoccupations suscitées par le moyen de défense tiré de la *concussione* (voir Section B.1.d, p. 49).

(d) Une infraction séparée s'applique à la corruption dans le cadre d'une procédure judiciaire (articles 319ter, 321 et 322bis(2)).

99. Ces infractions ont été modifiées depuis la Phase 3. En premier lieu, l'Italie a supprimé l'exigence que la corruption internationale ait été commise pour obtenir « un avantage indu dans le cadre de transactions commerciales internationales » ou « une activité économique ou financière », qui figurait à l'article 322bis(2)(2) du Code pénal. En second lieu, l'article 322bis(1) du Code pénal couvre désormais expressément la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales, et des juges et fonctionnaires de juridictions internationales. En troisième lieu, les articles 318 et 322(1) du Code pénal couvrent la corruption visant à ce qu'un agent public exerce « ses fonctions ou pouvoirs » plutôt qu'à accomplir « un acte se rapportant à ses fonctions officielles ». L'agent doit également « recevoir indûment […] de l'argent ou un autre avantage » plutôt que « recevoir […] une rémunération indue ». En quatrième lieu, la réduction de la peine d'emprisonnement prévue par l'article 318(2) pour un acte de corruption déjà commis a été supprimée. Enfin, l'article 320 du Code pénal s'applique à la corruption de toute personne chargée d'un service public, qu'elle ait ou non la qualité de « fonctionnaire ». L'Italie ajoute que l'infraction de trafic d'influence (art. 346(bis) du Code pénal) a été élargie pour couvrir l'influence d'agents publics étrangers. L'Italie indique que cette infraction peut couvrir des cas de paiements opaques effectués à un intermédiaire, lorsqu'il n'existe pas de preuve suffisante de corruption. Une nouvelle infraction de « corruption transnationale passive » s'applique aux agents publics étrangers dans des affaires affectant les intérêts financiers de l'UE (art. 322bis(1)(5*quinquies*)).

100. D'autres évolutions intervenues depuis la Phase 3 suscitent de sérieuses préoccupations, en particulier la jurisprudence qui a émergé à propos de l'infraction de corruption transnationale. Ainsi qu'il a été mentionné au paragraphe 0, après une condamnation en 2013, les sept dernières affaires de corruption transnationale qui ont été jugées par des tribunaux italiens ont abouti à cinq relaxes totales[30], une relaxe partielle et une condamnation (qui n'est pas encore définitive). Ces décisions judiciaires soulèvent de sérieuses inquiétudes à propos de l'établissement de la preuve et du traitement des preuves circonstancielles par les tribunaux dans les affaires de corruption transnationale. Certaines des décisions adoptent des interprétations de l'infraction de corruption transnationale en droit italien qui sont incompatibles avec la Convention. Ces problèmes sont aggravés par le fait que la preuve du droit étranger est exigée dans un nombre croissant de cas. Des difficultés surgissent également à propos de la nouvelle infraction d'incitation indue, et des moyens de défense fondés sur la *concussione* et le repentir réel.

[30] Dont l'un n'est pas encore définitif.

B.1.a. Niveau de preuve dans les affaires de corruption transnationale

B.1.a.i. Traitement des preuves indirectes

101. Les affaires de corruption transnationale sont souvent jugées sur la base de preuves indirectes. En effet, il est rare que le corrupteur et l'agent corrompu soient pris sur le fait. La plupart des affaires sont découvertes longtemps après que l'infraction ait été commise. En outre, le pot-de-vin est le plus souvent payé via des intermédiaires, afin de mettre de la distance entre le corrupteur et l'agent corrompu. Il n'existe alors aucune preuve que les parties aient négocié directement l'accord de corruption. En conséquence, la transaction de corruption doit être inférée de preuves indirectes qui l'entourent.

102. La loi italienne en matière de preuves indirectes est claire : un tribunal ne peut déduire l'existence d'un fait qu'à partir de preuves indirectes « sérieuses, précises et concordantes » (art. 192(2) du CPP). Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), le tribunal a estimé que l'appréciation de ces preuves doit se faire en deux temps. Chaque élément de preuve circonstancielle doit d'abord être évalué individuellement. Les éléments qui sont considérés comme « un objet de preuve autonome » doivent ensuite être évalués dans leur ensemble, afin de déterminer s'il existe des preuves suffisantes pour établir l'infraction[31].

103. Toutefois, l'application de cette règle dans la pratique a abouti à imposer un niveau de preuve très élevé dans les affaires de corruption transnationale, en raison du rejet systématique de certaines preuves indirectes. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, les sept dernières affaires de corruption transnationale jugées ont abouti à cinq relaxes totales[32], une relaxe partielle et une condamnation (qui n'est pas encore définitive). Le traitement des preuves indirectes a été le principal motif des relaxes intervenues dans trois de ces affaires : celle des hélicoptères (Inde), celle du pétrole et gaz (Algérie), et celle de la prospection pétrolière (Nigeria). (Les relaxes dans les autres affaires ont été prononcées pour des raisons technico-juridiques ; la question des preuves indirectes ne s'est pas posée). Dans chacune de ces trois affaires, au lieu d'examiner simultanément la totalité des preuves indirectes, chaque élément de preuve indirecte n'a généralement été examiné qu'individuellement. Une interprétation disculpatoire a été faite de chacun de ces éléments, l'excluant donc de l'appréciation finale de l'ensemble.

104. Cette approche a eu pour conséquence de rejeter d'importants paiements opaques effectués à des intermédiaires comme preuves de la corruption transnationale. Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), il a été jugé que les honoraires de montant énorme payés par l'entreprise à un consultant couvraient des activités de « lobbying ». Même à supposer que cela ait été vrai, le versement d'honoraires d'un montant de 197 millions EUR en moins de quatre ans semble exorbitant pour des services de cette nature. Il n'a pas non plus été tenu compte du fait que le consultant n'avait produit aucun travail tangible, au motif que les activités de lobbying « sont difficiles à documenter et revêtent souvent un caractère confidentiel ». Des consultants fournissent également des informations locales, notamment sur « les stratégies politiques du gouvernement algérien » et la « dynamique sociopolitique et économique ». En dépit du fait qu'il n'existait aucune preuve que le consultant ait fourni de telles informations dans cette affaire, ni aucune preuve de la manière dont ces informations ont pu aider ou ont aidé l'entreprise à remporter les marchés, le tribunal a néanmoins apparemment donné crédit à cette conjecture pour parvenir à sa conclusion. Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), l'entreprise était accusée d'avoir corrompu un fonctionnaire indien pour obtenir un marché de 556 millions EUR portant sur 12 hélicoptères. Une somme de 10.5 millions EUR a été payée à trois cousins de ce fonctionnaire, qui n'avaient aucune expertise en matière d'hélicoptères et n'ont fourni aucun service ni travail tangible en contrepartie. Les motifs de la relaxe n'expliquent pas l'objet de ces paiements, mais rejettent l'idée qu'ils étaient liés à un système de corruption.

105. Autre exemple révélateur de l'approche des preuves circonstancielles : la réticence à reconnaître que le pot-de-vin a été attribué à un agent public étranger. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), il a été établi que le pot-de-vin allégué avait été payé à trois cousins de

[31] Voir également Cass. Penale 8863/2020.
[32] Dont l'un n'est pas encore définitif.

l'agent public. Néanmoins, le tribunal a jugé que le paiement à des membres de la famille ne suffisait pas à établir la corruption transnationale, mais qu'il fallait une preuve directe que l'agent public ait reçu le pot-de-vin ou ait su qu'il a été payé à des tiers. Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), il a été jugé que les pots-de-vin allégués avaient été versés à une sorte d'« agent facilitateur », fréquemment utilisé par les grandes entreprises « pour opérer dans des pays très différents, en termes de culture, de législation et de structure administrative. » Mais, dans cette affaire, l'intermédiaire n'était tout simplement pas un agent commercial local indépendant : il a été présenté par le ministre comme quelqu'un de très proche de lui (« comme un fils »). En outre, le tribunal n'a pas considéré que des entreprises peuvent aussi faire appel à des agents locaux pour payer des pots-de-vin.

106. On pourrait citer une myriade d'autres situations dans lesquelles le raisonnement suivi dans ces affaires a conduit à analyser les preuves circonstancielles afin de disculper les entreprises en cause plutôt que de les inculper. On peut citer, à titre d'exemple, l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), où deux entreprises ont payé 1.3 milliard USD pour acquérir une licence de prospection pétrolière. La moitié de cette somme a été blanchie au moyen de multiples paiements en numéraire convertis par des bureaux de change, puis distribuée, y compris à un agent public pour l'achat d'une propriété de 4.5 millions USD. Le tribunal a néanmoins estimé que cette propriété rémunérait des services juridiques antérieurement rendus par cet agent public, alors qu'il exerçait la profession d'avocat. Toutefois, le jugement ne s'est référé à aucune preuve documentaire (par ex., des factures) justifiant des services rendus ou de la dette correspondante. Il est également indubitablement étrange de payer des services juridiques légitimes par la vente d'une propriété, financée par de nombreux petits paiements en numéraire recyclés par des opérations de change de devises. Un seul virement direct du débiteur à l'agent public eût été plus logique. En l'espèce, le débiteur avait certainement les moyens de payer l'agent public directement : il venait juste d'empocher 400 millions USD grâce à la vente de la licence de prospection pétrolière. Dans la même affaire, alors que les courriels internes de l'entreprise contenaient un langage suggestif d'une corruption, les motifs des relaxes ont systématiquement adopté des interprétations disculpatoires de la correspondance.

107. Des interprétations disculpatoires des preuves ont également été adoptées dans l'Affaire des hélicoptères (Inde). À titre d'exemple, un document révélant des montants de pots-de-vin et leurs bénéficiaires a été rejeté au motif qu'il se référait à « la famille » et non à l'agent public. Le tribunal a également retenu le fait que l'intermédiaire auteur de ce document a indiqué que ces chiffres n'étaient qu'une estimation. Mais il semblerait que ce document aurait dû au moins établir l'intention de corrompre. Le tribunal a en outre considéré que ce n'est pas l'agent public prétendument corrompu mais son adjoint qui a siégé au comité des marchés publics qui a fixé les conditions contractuelles du marché. Ainsi, le tribunal a jugé qu'il ne suffisait pas que l'agent public ait eu de l'influence sur son adjoint puisqu'il était son patron, mais qu'il fallait une preuve directe que l'agent public ait effectivement demandé à son adjoint de modifier les conditions du marché.

108. Enfin, certaines de ces interprétations disculpatoires peuvent être considérées comme spéculatives et non corroborées. Par exemple, dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), des interprétations alternatives ont été faites des conversations interceptées entre les intermédiaires. Or, même l'intermédiaire lui-même n'a pas proposé ces interprétations dans son témoignage. Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), l'entreprise avait été exclue du droit de participer à des projets énergétiques en Algérie, avant de remporter sept grands marchés en l'espace de quatre ans. Le tribunal a motivé les relaxes en disant que cela n'était pas dû à des actes de corruption mais aux compétences spécialisées acquises par l'entreprise. Or, il n'existait aucune preuve que les marchés aient été adjugés à l'entreprise pour cette raison.

109. Une affaire de corruption transnationale jugée a abouti à des condamnations (partielles) sur la base de preuves directes et non circonstancielles. Dans l'Affaire de la logistique (République démocratique du Congo et Niger), les auteurs de l'infraction faisaient déjà l'objet d'une enquête pour des infractions fiscales. Des écoutes électroniques et téléphoniques en Italie ont permis d'obtenir des preuves de commission de

l'infraction de corruption transnationale. Les communications interceptées révélaient en détail les négociations de corruption sur le sol italien entre l'accusé et des agents publics étrangers.

110. Interrogés sur ces affaires pendant la mission sur place, des juges italiens ont unanimement fait référence au critère d'admission des preuves circonstancielles posé par l'article 192(2) du CPP. Tous déclarent que cette disposition s'applique de manière identique à toutes les affaires et à toutes les infractions en Italie. Plusieurs juges indiquent également que les difficultés à obtenir des preuves de l'étranger dans les affaires de corruption transnationale ne justifient pas d'abaisser le niveau de preuve. Selon eux, peu de juges affirmeraient le contraire. Toutefois, l'ensemble de preuves circonstancielles présentées dans chacune des trois affaires jugées a abouti à des condamnations dans certaines affaires, qui ont ensuite été annulées. Par ailleurs, certains procureurs italiens estiment que le niveau de preuve actuellement appliqué est excessivement élevé. L'un d'eux indique que « la barre est mise de plus en plus haut pour les affaires de corruption transnationale ». Un autre procureur ajoute que les tribunaux acceptaient plus facilement des preuves indirectes de corruption par le passé, mais que cette conception s'est « récemment estompée » et que les juges « tendent actuellement à ne pas voir la série mais uniquement les éléments individuels ».

111. Les déclarations récentes d'un procureur renforcent la conclusion que le niveau de preuve est très élevé dans les affaires de corruption transnationale, et indiquent que cette vue est partagée non seulement par les juges mais également par certains procureurs. L'appel des relaxes prononcées dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) est venu à l'audience en juillet 2022. En renonçant à cet appel, le procureur près la Cour d'appel a déclaré, selon des articles parus dans la presse, que les éléments de preuve dans cette affaire étaient « minces et absolument insignifiants », et que les preuves étaient « incongrues et insuffisantes », ce qui suggérait « différentes reconstitutions possibles qui reflètent l'absence de certains faits à la base de l'accusation, et non l'existence d'un accord présumé qui ne mène nulle part ». Il a ajouté : « il n'existe aucune preuve d'un accord de corruption, ni aucune preuve de paiement de services qui soit constitutif de corruption »[33]. Incidemment, le procureur près la Cour d'appel a également fait quelques commentaires malheureux, en décrivant l'attitude du procureur en première instance de « néocolonialiste » et en disant que les entreprises poursuivies « avaient fait la richesse du Nigeria ».

112. Après examen d'un projet du présent rapport, les autorités italiennes font observer que les affaires précitées impliquaient des faits extrêmement complexes et que les tribunaux de première instance avaient prononcé des condamnations. Cela est vrai, mais le fait demeure que ces condamnations ont été annulées en appel.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont extrêmement préoccupés par le traitement des preuves circonstancielles dans certaines affaires récentes de corruption transnationale. Ils expriment leur plus profond respect pour l'indépendance des magistrats italiens, toutefois, et ne critiquent pas les décisions qui ont été prises à l'issue de ces affaires. Néanmoins, le raisonnement suivi dans ces affaires semble démontrer un système inquiétant. Chaque pièce de preuve circonstancielle peut être examinée isolément et des explications disculpatoires sont données pour cette pièce spécifique. Ces explications sont par définition disponibles dans l'abstrait, en raison de la nature circonstancielle de la preuve. Une fois cette explication disculpatoire trouvée, la pièce en question est rejetée. En ne considérant pas la totalité des preuves circonstancielles simultanément, des affaires qui pourraient démontrer l'existence d'une corruption, vues dans un contexte holistique, risquent au contraire d'être rejetées.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que l'Italie forme et sensibilise les autorités judiciaires au traitement des preuves circonstancielles dans les affaires de corruption transnationale.

[33] Il Fatto Quotidiano (19 juillet 2022).

B.1.a.ii. Preuve des détails de l'accord de corruption

113. L'infraction principale de corruption transnationale exige, en Italie, de rapporter la preuve de l'accord de corruption. Cette infraction vise le fait de donner ou de promettre de l'argent ou d'autres avantages qu'un agent public « reçoit indûment » (articles 318-319 et 321 du CP). Les tribunaux saisis d'affaires de corruption transnationale ont jugé que cette disposition exige de l'autorité poursuivante de rapporter la preuve d'un accord de corruption entre le corrupteur et l'agent public. Des juges et procureurs italiens qui ont participé à la mission sur place confirment unanimement que l'accord de corruption est un élément essentiel de l'infraction. Si l'offre ou la promesse de pot-de-vin n'est pas acceptée, l'acte constitue alors une infraction différente, à savoir l'infraction d'« incitation à la corruption » (*istigazione*) (art.322 du CP). La loi italienne est donc similaire à l'article 1 de la Convention, qui prohibe le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage *indu* pécuniaire ou autre à un agent public étranger, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou *un autre avantage indu* dans le commerce international.

114. Le problème, cependant, n'est pas l'exigence d'un accord de corruption en soi, mais le niveau de détail qui doit être prouvé. Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), à la fois le tribunal de première instance et la Cour d'appel ont exigé la preuve précise du lieu et de la date de conclusion de l'accord, et des détails de l'acte devant être accompli par l'agent public corrompu. La Cour d'appel a également critiqué l'absence de preuve des termes financiers précis de l'accord :

> Il n'est pas possible de savoir qui a fait la proposition de corruption à l'agent public, ni même quels étaient ses termes financiers (et ce depuis le début, au moment où les charges ont été portées), alors que chacun peut comprendre que dans une histoire comme celle-ci, qui porte sur un marché de l'ordre de cinq cent cinquante-six millions d'euros, l'accord de corruption doit prévoir des références financières précises, définies à l'issue d'une négociation détaillée[34].

115. Plusieurs participants à la mission sur place confirment le haut niveau de preuve qui s'applique à l'accord de corruption. Un juge à la Cour suprême indique que le ministère public doit rapporter la preuve de détails comme « l'existence, l'objet, la nature et les parties à l'accord ». Trois organisations de la société civile estiment que les tribunaux italiens ont « placé la barre extrêmement haut pour établir cette preuve ». Les preuves nécessaires peuvent être plus facilement obtenues par des écoutes ou une surveillance dans les affaires de corruption nationale, mais pas dans les affaires de corruption transnationale. L'approche des tribunaux « a eu pour effet de rendre pratiquement impossible d'obtenir une condamnation pour corruption transnationale en Italie.

116. La réponse des autorités italiennes à ces observations ne dissipe pas les préoccupations. Le Groupe de travail a effectivement considéré par le passé que l'infraction de corruption transnationale en droit italien était conforme à la Convention. Mais c'était avant la vague de relaxes récentes qui ont créé la jurisprudence sur l'infraction. L'Italie indique également que la preuve des détails de l'accord de corruption n'est pas requise selon « la jurisprudence italienne consacrée »[35]. Cette jurisprudence concernait l'infraction de corruption nationale qui comporte les mêmes éléments que l'infraction de corruption transnationale. Mais le fait demeure que les tribunaux qui ont jugé des affaires de corruption transnationale n'ont pas appliqué cette jurisprudence. Enfin, l'Italie soutient que la doctrine du précédent ne s'applique pas en droit italien, de sorte que d'autres tribunaux peuvent décider de ne pas suivre l'arrêt dans l'Affaire des hélicoptères (Inde). Cette déclaration est peut-être trop optimiste, puisqu'un juge près la Cour suprême et plusieurs organisations de la société civile suggèrent que l'approche adoptée dans l'Affaire des hélicoptères (Inde) est largement acceptée. L'Italie fait largement référence à la jurisprudence dans le cadre de cette évaluation, ce qui reflète la valeur jurisprudentielle des précédents judiciaires. Au demeurant, certains des tribunaux italiens qui ont eu à connaître d'affaires de corruption transnationale ont motivé leurs décisions en se référant à de précédentes décisions rendues dans ce type d'affaires.

[34] Corte d'Appello di Milano Penale 9/2018, p. 218.
[35] Cass. Penal 3523/2011 et Cass. Penal 1/2014.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le niveau de preuve requis pour établir l'existence de l'accord de corruption, dans le cadre de l'infraction de corruption transnationale en Italie. Dans les affaires de corruption transnationale, les tribunaux italiens exigent la preuve de tous les détails de l'accord, tels sa date, son lieu, les parties et les termes financiers précis, et l'acte exact devant être accompli par l'agent public. L'article 1 de la Convention ne requiert pas une preuve aussi détaillée de cet accord. Ces preuves précises sont rarement disponibles dans les affaires de corruption transnationale, étant donné, en particulier, que les preuves sont souvent situées à l'étranger. Sachant que l'obligation de prouver ces détails s'accompagne en Italie de difficultés à utiliser des preuves indirectes (voir la section précédente), il devient de plus en plus difficile de prouver la corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent donc à l'Italie de prendre des mesures pour aligner le niveau de détails exigés à propos de l'accord de corruption sur ce qui est observé dans la pratique, en prenant des mesures appropriées, - y compris la formation des autorités judiciaires -, et, si besoin est, en modifiant sa législation.

B.1.a.iii. Responsabilité fondée sur la négligence, l'aveuglement volontaire ou le dolus eventualis

117. Une personne doit être reconnue responsable non seulement pour avoir sciemment corrompu un agent public étranger, mais également si elle a fait preuve de négligence ou d'aveuglement volontaire en ne se souciant pas du point de savoir si les sommes payées finiraient comme des pots-de-vin. L'article 1 de la Convention dispose que l'infraction est constituée par « le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre ». Le Groupe de travail a indiqué que l'« intention » couvre, dans ce contexte, la négligence, l'aveuglement volontaire et le d*olus eventualis.*[36]

118. Dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), le ministère public a rapporté la preuve que les corrupteurs présumés savaient que le montant qu'ils ont payé afin d'acheter la licence de prospection pétrolière pourrait finalement servir à verser des pots-de-vin. Par exemple, les cadres de l'entreprise qui ont négocié la vente avaient une très grande expérience des opérations au Nigeria et connaissaient donc parfaitement le niveau de corruption régnant dans le pays. Des courriels internes de l'entreprise mentionnaient que le titulaire de la licence ne conserverait qu'une partie du prix d'achat et que le « reste servirait à payer des gens ». La correspondance de l'entreprise indiquait que certaines décisions gouvernementales étaient « manifestement une tentative visant à ce qu'une partie de l'argent aille à [Président nigérian] en tant que partie à toute transaction ». Un autre courriel interne rapportait que la ministre du Pétrole avait offert 15 millions USD pour accéder à ce poste. L'entreprise savait donc probablement que toutes les transactions pétrolières impliquant la ministre pourraient comporter des actes de corruption étant donné que la ministre voudrait récupérer son investissement.

119. Le tribunal a jugé que cet ensemble des preuves ne suffisait pas pour reconnaître la responsabilité. Il a cité la jurisprudence selon laquelle la responsabilité fondée sur le *dolus eventualis* naît lorsqu'il y a « acceptation du risque de survenance d'un événement nécessairement spécifique, qui n'est pas directement voulu, mais que l'on se représente. » Réciproquement, le fait « de se représenter de manière générale que la mesure prise puisse entraîner une situation dangereuse n'est pas suffisant » pour entraîner la responsabilité. Dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), il n'existait qu'une « possibilité abstraite de connaître l'existence d'un danger de corruption sous-jacent », ce qui ne suffisait

[36] Voir, par exemple, Rapport de Phase 2 consacré à la Lettonie, paragraphes 194-197 et Recommandation 13(a), et Rapport de Phase 3, paragraphe 31 et Recommandation 1(a) ; Rapport de Phase 4 consacré à la Finlande, paragraphes 80-83 et Recommandation 3 ; Rapport de Phase 2 consacré au Costa Rica, paragraphes 197-201 et Recommandation 12(a).

pas à reconnaître la responsabilité. Les défendeurs « connaissaient tout au plus l'existence d'un danger général, [qui justifie] la possibilité abstraite d'avoir connaissance des accords de corruption »[37].

120. Le tribunal a adopté une approche similaire dans l'Affaire des équipements électriques (Libye). La dirigeante d'une entreprise italienne a engagé un consultant afin d'obtenir un marché de la compagnie pétrolière nationalisée de Libye. Elle a ensuite approuvé 21 paiements d'honoraires à ce consultant sur une période de 13 mois, d'un total de 572 988 EUR. Dans son témoignage, le consultant a admis avoir payé au moins 297 000 EUR de ces honoraires à des fonctionnaires libyens. Le consultant a ensuite obtenu un marché de 38.8 milliards EUR au profit de l'entreprise italienne. Le tribunal a jugé que la dirigeante en cause avait payé des sommes très importantes au consultant sans aucune justification suffisante. Il a néanmoins relaxé la dirigeante, car il n'y avait « aucune preuve [qu'elle] ait connu la destination illicite effective d'une partie des sommes reçues par [le consultant] ». Le tribunal n'a pas examiné si la dirigeante avait fait preuve d'aveuglement volontaire ou de négligence en ne se souciant pas de la question de savoir si les honoraires du consultant finiraient par servir à payer des pots-de-vin à des fonctionnaires libyens.

121. En réponse, les autorités italiennes citent une jurisprudence récente qui atténue ces préoccupations. Dans une affaire jugée par la Cour suprême qui ne concernait pas la corruption transnationale[38], une personne physique avait chargé un intermédiaire d'obtenir des marchés publics en échange de paiements mensuels. Cette personne a donné à l'intermédiaire « l'autorisation d'agir librement dans un domaine dont nous pourrons convenir ». Pour confirmer la condamnation de cette personne physique, la Cour suprême a jugé qu'elle « avait pleinement connaissance […] de la haute probabilité que [l'intermédiaire] commette des actes de corruption ».

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que dans une affaire classique de corruption transnationale, un cadre paie à un consultant une importante somme d'argent et demande au consultant de « faire tout ce qu'il peut » pour obtenir un marché public en faveur de l'entreprise de ce cadre dans un pays étranger connu pour des pratiques de corruption très répandues. Le consultant ne fournit en retour aucun travail ni prestation de services tangible. Le cadre ne pose également aucune question sur la manière dont il dépensera l'importante somme d'argent qu'il reçoit. Le cadre fait donc preuve de négligence ou d'aveuglement volontaire sur la question de savoir si le consultant utilisera les fonds reçus pour corrompre un agent public étranger afin d'obtenir le marché. En vertu de la Convention, le cadre (et le consultant) devrait être jugé responsable de corruption transnationale.

Malheureusement, la responsabilité est incertaine en Italie dans ces cas. Des tribunaux ont jugé que la « connaissance abstraite d'accords de corruption » est insuffisante pour reconnaître la responsabilité. L'approche est similaire à celle adoptée en ce qui concerne le niveau de preuve de l'accord de corruption, où les autorités italiennes exigent la preuve complète de tous les détails de l'accord (voir section précédente). Il reste à voir si la jurisprudence la plus récente citée par les autorités italiennes sera appliquée aux affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Groupe de travail procède à un suivi sur cette question.

B.1.a.iv. Origine des fonds reçus par un agent public corrompu

122. L'exigence que les fonds payés par un corrupteur – et non un montant équivalent provenant d'une autre source – soient transférés à l'agent public étranger complique encore les problèmes posés par le niveau de preuve. Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), il était reproché à l'entreprise d'avoir corrompu un agent public étranger via un intermédiaire. Le cheminement des fonds n'était donc pas direct.

[37] Trib. di Milano Penale 3055/2021, Sections 9.3-9.4. Ainsi qu'il a été mentionné à la Section B.1.a.i, p. 28, la Cour a également relaxé les accusés au motif que les preuves circonstancielles ne prouvaient pas l'accord de corruption.
[38] Cass. Penale 23 325/2021, Section 19.

Dans deux cas, les fonds provenant de l'entreprise avaient été déposés et maintenus sur un compte contrôlé par l'intermédiaire. Il était reproché à l'intermédiaire d'avoir ensuite payé l'agent public à l'aide de fonds provenant d'autres sources, versés sur d'autres comptes qu'il contrôlait. Le tribunal a jugé que c'était l'une des raisons pour lesquelles la corruption transnationale n'a pas été prouvée. En l'absence de preuve directe d'un accord de corruption, il faut prouver que le montant des fonds versés par le corrupteur a été acheminé directement à l'agent public corrompu :

> Pour établir l'existence d'actes de corruption (nationale et internationale), il faut prouver la promesse (acceptée) d'octroi de l'avantage ou la fourniture de l'avantage promis (ce qui est la thèse du ministère public en l'espèce), et plus la démonstration du pacte de corruption est évanescente, plus rigoureuse doit être la preuve du versement illicite effectué par le corrupteur au corrompu.
>
> Il n'est possible de considérer que l'absence de preuve de la provenance des fonds payés par le corrupteur à l'agent public n'est sans importance, en raison de la fongibilité de l'argent, qu'à condition que soit prouvé l'accord de corruption auquel l'agent public participe directement, qui prévoit le paiement du pot-de-vin à un trustee de ce dernier[39].

123. La réponse des autorités italiennes à ce problème ne dissipe pas les préoccupations. Elles indiquent que « la loi italienne ne prévoit pas, pour que l'infraction soit constituée, que l'agent public étranger (ou national) doive recevoir exactement les mêmes fonds que ceux qui ont été versés à l'intermédiaire. Il n'existe aucune affaire de corruption nationale ou transnationale où un tribunal ait affirmé cette exigence. » Toutefois, la Cour d'appel de Milan n'a pas adopté cette position dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie). La décision de la Cour n'a pas été infirmée ni critiquée par d'autres tribunaux, et elle continue donc de faire partie de la jurisprudence italienne.

124. L'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie) pose un autre problème, lié à la question de savoir si l'accès aux fonds constituant des pots-de-vin suffit à prouver l'infraction. L'épouse de l'agent public accusé d'avoir été corrompu détenait des procurations sur plusieurs comptes de l'intermédiaire, sur lesquels les pots-de-vin allégués ont été déposés. Le point de savoir si les procurations ont été exercées ou étaient en vigueur à la date où les paiements ont été effectués a suscité un certain débat, qui n'a pas eu de conséquence sur la décision finale. Selon la Cour, un pot-de-vin n'est attribué à un agent public qu'à condition qu'il ait un titre sur le pot-de-vin ; le simple accès au pot-de-vin ou la disponibilité de celui-ci ne suffit pas[40]. Les autorités italiennes pointent le fait que cette conclusion n'a pas été la raison principale des relaxes prononcées par le Tribunal. La Cour suprême a noté que le but des procurations n'a jamais été expliqué mais a néanmoins confirmé les relaxes.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que l'exigence que l'agent public étranger reçoive exactement les mêmes fonds que ceux qui ont été versés par le corrupteur puisse rendre extrêmement difficile de prouver la corruption transnationale. Les intermédiaires qui facilitent la corruption ont fréquemment de multiples sociétés-écrans et comptes qui permettent de mélanger des fonds et de rendre très difficile de retracer le cheminement des fonds. Un grand nombre d'agents corrompus engagent des intermédiaires précisément pour cette raison. L'exigence supplémentaire que l'agent public ait un droit sur les fonds versés à titre de pots-de-vin et non pas simplement accès à ceux-ci a un effet similaire. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie prenne des mesures afin de veiller à ce que son infraction de corruption transnationale soit constituée lorsque les fonds sont versés au profit d'un agent public corrompu, indépendamment du point de savoir si l'agent public a effectivement reçu les mêmes fonds que ceux versés par le corrupteur, ou s'il a un titre sur le pot-de-vin et non pas seulement accès à ceux-

[39] Corte d'Appello di Milano Penale 286/2020, Section 6.2.7.1, pp. 198-201.
[40] Corte d'Appello di Milano Penale 286/2020, Section 6.2.7.4.2, pp. 206-207.

ci, en prenant des mesures appropriées, y compris la formation des autorités judiciaires et, si besoin est, la modification de sa législation.

B.1.b. Éléments de l'infraction de corruption transnationale

125. Le rapport de Phase 3 n'a pas exprimé de préoccupations à propos des éléments de l'infraction de corruption transnationale en droit italien. Toutefois, la jurisprudence postérieure à la Phase 3 soulève deux problèmes : un « accord de corruption » entre un tiers et un agent public étranger, et un intermédiaire du côté « actif » par opposition avec le côté « passif ».

B.1.b.i. Responsabilité en cas d'« accord de corruption » conclu entre un tiers et un agent public étranger

126. L'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) impliquait une relation triangulaire. Un citoyen nigérian qui n'était pas un agent public à l'époque des faits détenait une licence de prospection pétrolière. Il aurait conclu un accord de corruption avec des agents publics nigérians, en vertu duquel ces derniers faciliteraient la vente de la licence en échange d'une partie des produits de cette vente. Deux entreprises étrangères se sont ensuite avérées être les acheteurs de la licence. Le prix d'achat payé par ces entreprises aurait prétendument été versé pour partie au citoyen nigérian qui détenait la licence, et pour partie aux agents publics nigérians à titre de pots-de-vin.

127. Le tribunal a jugé que les entreprises ne pouvaient pas être reconnues coupables de corruption transnationale dans cette affaire, même si le titulaire de la licence avait conclu un accord de corruption avec les agents publics nigérians. Les entreprises n'étaient pas parties à cet accord. L'accord avait été conclu avant que les entreprises n'entrent en scène. Plus important encore, le tribunal a considéré que la responsabilité des entreprises ne pouvait pas être retenue quand bien même connaissaient-elles l'accord et le fait que le titulaire de la licence utiliserait les sommes versées au titre de leur achat pour corrompre des fonctionnaires nigérians. En effet, le tribunal a estimé que l'infraction a été constituée au moment où le titulaire de la licence et les fonctionnaires sont parvenus à l'accord de corruption. La participation des entreprises à la « phase d'exécution » subséquente de l'accord, notamment en versant des fonds qui ont servi à payer des pots-de-vin, tout en ayant connaissance de l'accord de corruption précédemment intervenu, ne constituait pas une corruption. Pour être responsable, il faut « contribuer personnellement à l'accord en pleine connaissance de l'objectif de corrompre les agents publics concernés ». Le tribunal a suivi ce raisonnement en s'appuyant sur deux affaires jugées par la Cour suprême[41].

128. Cette interprétation de la loi italienne dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) n'est pas conforme à la Convention. En effet, l'article 1 de la Convention couvre toute personne qui octroie un avantage indu, par le biais d'un intermédiaire, à un agent public étranger en échange d'un acte ou d'une omission de celui-ci. Si les entreprises en cause ont versé leur prix d'achat en sachant que les fonds seraient utilisés par le titulaire de la licence afin de payer des pots-de-vin à des fonctionnaires nigérians, leur comportement tombe sous le coup de l'article 1. En fournissant sciemment des fonds devant servir à payer des pots-de-vin, les entreprises ont rejoint l'accord de corruption et en sont devenues parties. La question de savoir si les fonctionnaires ont conclu un accord avec le titulaire de la licence ou avec les entreprises est sans importance. L'existence de l'« accord de corruption » est une exigence du droit italien, mais non de la Convention.

129. La réponse fournie par les autorités italiennes est, ici encore, insuffisante pour atténuer ces préoccupations. Elles indiquent que le tribunal s'est appuyé sur une jurisprudence de la Cour suprême portant sur des faits différents. En outre, faisant une analogie avec la jurisprudence sur le délai de prescription, elles déclarent que l'infraction de corruption est constituée lorsque le pot-de-vin est donné, et

[41] Trib. di Milano Penale 3055/2021, Sections 5.4, 6.6.1-6.6.3 et 6.8. Ainsi qu'il a été mentionné à la Section B.1.a.i, p. 28, la Cour a également relaxé les accusés au motif que les preuves circonstancielles ne prouvaient pas l'accord de corruption.

non pas lorsqu'il est simplement promis. Mais, comme en ce qui concerne la traçabilité des fonds entre le corrupteur et l'agent public (voir paragraphe 123), la décision rendue dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) n'a pas été annulée ni critiquée par d'autres tribunaux, et continue donc de faire partie de la jurisprudence italienne.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de prendre des mesures afin de veiller à ce que la responsabilité pour corruption transnationale soit reconnue dans tous les cas où une personne offre, promet ou octroie un pot-de-vin à un agent public étranger, directement ou par le biais d'un intermédiaire, y compris lorsque cette personne rejoint une transaction de corruption ou en devient partie après que l'agent public ait conclu un « accord de corruption » antérieur avec l'intermédiaire ou un autre tiers ; les mesures appropriées à cet effet incluent la formation des autorités judiciaires et, si besoin, la modification de sa législation.

B.1.b.ii. Intermédiaire en cas de corruption active et intermédiaire en cas de corruption passive

130. Le tribunal saisi de l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie) a décrit un concept particulier, en distinguant les intermédiaires selon qu'ils se trouvent du côté « actif » ou « passif », la responsabilité pour corruption transnationale ne s'appliquant qu'aux premiers. Dans cette affaire, l'agent public étranger a demandé aux entreprises de négocier la transaction avec un proche associé. Le tribunal a noté que l'agent public « avait à plusieurs reprises défini [cette personne] comme un homme de confiance, alter ego du ministre ». Une seconde personne a été décrite dans des termes similaires. Il était reproché aux entreprises d'avoir ensuite payé des « honoraires de consultant » de montant très important à ces deux personnes, dont une partie aurait été versée à l'agent public à titre de pots-de-vin. Le tribunal a considéré que ces deux personnes étaient essentiellement des représentants de l'agent public, et qu'ils avaient donc participé à la corruption en tant qu'intermédiaires de pratiques de corruption internationale passive. Étant donné que la corruption transnationale passive n'est pas une infraction en droit italien, le fait de servir d'intermédiaire dans ce type de corruption n'est pas non plus répréhensible :

> Alors que dans la perspective de la corruption nationale, la question de savoir si l'intermédiaire a activement ou passivement contribué à la corruption n'est pas décisive, puisqu'il suffit qu'il remplisse les conditions requises pour que sa participation à l'infraction soit reconnue, dans l'hypothèse d'une corruption transnationale, la contribution apportée au comportement de corruption passive, étant donné qu'elle ne se rapporte pas à un fait punissable (l'art. 322(2)(2) du Code pénal ne prévoit que la corruption active) serait dénuée de tout intérêt sur le plan pénal[42].

131. Aucun précédent ni jurisprudence n'a été cité à l'appui de cette approche. Le tribunal ne s'est finalement pas appuyé sur ce raisonnement pour relaxer l'accusé dans cette affaire. Au lieu de cela, il a conclu qu'il n'y avait pas eu corruption ; la question de savoir de quel côté se situaient les intermédiaires était donc sans intérêt.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi de cette distinction entre les intermédiaires du côté « actif » et les intermédiaires du côté « passif », dans les affaires de corruption transnationale.

B.1.c. Définition autonome de l'infraction de concurrence transnationale et preuve du droit étranger

132. Le Commentaire 3 de la Convention exige que l'infraction de corruption transnationale soit autonome, c'est-à-dire soit réprimée sans qu'il soit besoin de faire la preuve du droit du pays particulier de

[42] Corte d'Appello di Milano Penale 286/2020, Section 6.2.2, pp. 154-156.

l'agent corrompu. Le Groupe de travail s'est interrogé au cours de la Phase 3 (paragraphes 24-27) sur le point de savoir si la définition de l'infraction de concurrence transnationale en droit italien satisfait à cette exigence. La jurisprudence qui s'est développée depuis la Phase 3 confirme ces préoccupations.

133. Les doutes initiaux exprimés à propos du caractère autonome de l'infraction de corruption transnationale se concentrent sur la définition de l'agent public étranger. En 2009, la Cour suprême a jugé que l'infraction de corruption transnationale exige d'appliquer un double critère. Premièrement, « le juge doit déterminer d'office les règles de droit étranger qui permettent de savoir si le fonctionnaire corrompu était réellement en train d'exécuter des fonctions ou des activités équivalentes à celles d'un agent public étranger ou d'un représentant de la fonction publique. » Deuxièmement, il faut vérifier si cette fonction est également considérée comme relevant de la sphère publique par la législation italienne[43]. Le premier critère semble rendre l'infraction non autonome. Toutefois, l'Italie a soutenu au cours de la Phase 3 que « cette vérification ne va pas jusqu'à exiger d'établir 'la preuve' au regard du droit du pays d'origine du fonctionnaire, mais permet plutôt au juge d'examiner l'affaire elle-même en effectuant 'de surcroît' des recherches utiles sur le droit étranger et en s'y référant ». Aucune autorité n'a été citée à l'appui de cette position. Le Groupe de travail a donc décidé de procéder à un suivi de cette question (Question nécessitant un suivi 13(a)).

134. Depuis la Phase 3, la définition non autonome d'un agent public étranger a été appliquée dans deux affaires de corruption transnationale, dont l'une a abouti à une relaxe. Dans l'Affaire de la logistique (République démocratique du Congo et Niger), les défendeurs étaient accusés d'avoir corrompu des fonctionnaires de l'OGEFREM, entreprise publique congolaise responsable d'appliquer les réglementations gouvernementales en matière de gestion des frets maritimes destinés au Congo[44]. Le tribunal a considéré que les employés de l'OGEFREM n'étaient pas des agents publics en vertu de la loi congolaise, et n'étaient donc pas des agents publics étrangers en vertu de la loi italienne. Il a estimé que l'OGEFREM n'était pas non plus financé par l'État, conclusion surprenante si l'on ajoute que le tribunal a noté que l'OGEFREM avait été créé pour répondre à des besoins d'intérêt général. Le tribunal n'a donc pas recherché si les personnes prétendument corrompues exerçaient une fonction publique, comme exigé par l'article 1(4)(a) de la Convention. (Les autorités italiennes ajoutent que le tribunal a également jugé que la corruption n'était pas prouvée, même si les employés de l'OGEFREM étaient des agents publics. L'affaire est en cours d'appel.) Par contraste, dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), des dirigeants de la société pétrolière nationalisée algérienne étaient accusés d'avoir reçu des pots-de-vin. Le tribunal de première instance et la Cour d'appel ont appliqué le double critère défini par la Cour suprême, ont « exploré la législation algérienne » et ont considéré que les bénéficiaires des pots-de-vin étaient des agents publics algériens.

135. La preuve du droit étranger a été étendue à un second aspect de l'infraction de corruption transnationale. Ainsi qu'il a été mentionné au paragraphe 98, l'infraction principale de corruption transnationale en droit italien comporte deux sous-catégories : la corruption visant à ce qu'un agent public exerce des fonctions officielles, et celle visant à ce que l'agent public agisse en violation des devoirs de sa charge. Chaque sous-catégorie appelle des sanctions différentes. Selon un procureur de Milan, la distinction entre les deux sous-catégories « est encore plus difficile à opérer en matière de corruption internationale (art. 322bis du CP), étant donné que la violation de fonctions officielles ne peut être appréciée qu'au regard de la législation du pays étranger concerné »[45].

136. La preuve du droit étranger a donc été requise à cet effet dans deux affaires. Dans l'Affaire de la logistique (République démocratique du Congo et Niger), les défendeurs ont été condamnés pour corruption en vue de l'exercice de fonctions officielles. Le tribunal n'a pas voulu les condamner pour l'infraction plus grave de corruption en vue de l'accomplissement d'un acte contraire aux devoirs, « en

[43] Cass. Penale 49532/2009.
[44] See Welcome to OGEFREM Invesco (consulté pour la dernière fois le 25 mars 2022).
[45] Fusco, E. (22 juin 2017), « La sfuggente nozione di atto contrario ai doveri d'ufficio nei delitti di corruzione », Questione Giustizia.

raison des difficultés à déterminer les procédures établies par la loi en vigueur au Niger. » Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), le tribunal a estimé qu'il était obligé d'examiner « les dispositions du droit étranger pertinentes afin de déterminer la nature illicite du comportement allégué ». Cette illégalité est ressortie clairement « de l'analyse de la législation étrangère mentionnée et examinée ci-dessus, à laquelle il a été fait constamment référence, c'est-à-dire celle se rapportant aux procédures d'appels d'offres […], en vertu des principes de protection de la concurrence et d'impartialité spécifiquement indiqués dans les dispositions algériennes […] »[46]. Les accusés ont finalement été relaxés pour d'autres motifs, à savoir l'insuffisance de preuves (voir Section B.1.a.i, p. 37).

137. Un autre point est encore plus préoccupant : le fait que la preuve du droit étranger pour les besoins de la définition d'un agent public étranger a été étendue à la détermination de la légalité du comportement de l'agent concerné. Dans une autre affaire de corruption transnationale, la Cour suprême a partiellement annulé la mesure de détention provisoire d'une personne : appliquant le raisonnement qui a conduit à fixer un double critère, la Cour a jugé que la juridiction inférieure aurait dû déterminer si le comportement de l'agent étranger était illégal en droit tunisien[47].

138. Pendant cette évaluation, des autorités italiennes de différents niveaux évoquent la nécessité de faire la preuve du droit étranger dans les affaires de corruption transnationale. Un procureur intervenu dans une affaire de corruption transnationale indique qu'il s'agit d'un « problème » qui exige « une première reconstitution des sources du droit, qui ne sont pas faciles à identifier ». Un juge près la Cour suprême déclare que le droit étranger est « nécessaire » et qu'un tribunal « doit s'y référer ». Il ajoute toutefois que le droit étranger « n'a pas force obligatoire » puisque « nous devons faire un reclassement en adoptant un point de vue objectif ». Ces propos semblent simplement réaffirmer le double critère défini par la Cour suprême en 2009, qui exige de déterminer la loi étrangère, d'une part et la loi italienne, d'autre part. Une autre procureure mentionne un critère fonctionnel pour déterminer la qualité d'agent public étranger et estime qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'illégalité du comportement du bénéficiaire du pot-de-vin en droit étranger. Cependant, elle n'a pas personnellement été chargée de poursuivre dans une affaire de corruption transnationale et ne fait pas référence à la jurisprudence précitée en la matière. Les autorités italiennes évoquent également l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), mais les agents impliqués dans cette affaire incluaient le Président, le Procureur général, des ministres et des parlementaires. Leur statut d'agents publics étrangers était donc incontestable. L'Italie cite également l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie). Mais cette affaire concernait la définition d'un agent public étranger dans des entreprises publiques, au sens de la Convention, et non la définition autonome en vertu du Commentaire 3.

139. Un procureur italien qui a mené les poursuites dans une affaire de corruption transnationale décrit également en termes très clairs la raison politique pour laquelle la Convention exige que l'infraction de corruption transnationale soit une infraction autonome. Il déclare : « la preuve du droit étranger est très compliquée, surtout dans un pays qui n'a pas de convention d'entraide judiciaire » avec l'Italie. Il ajoute : « le système juridique est très souvent différent et [par conséquent] la reconstitution de l'affaire est différente. » Cela est « encore plus difficile avec les pays situés hors de l'Union européenne, et si les autorités judiciaires du pays ne sont pas indépendantes ». Il n'a donc pas pu contacter les autorités du pays étranger dans son affaire de corruption transnationale, et s'est limité à solliciter l'assistance de l'ambassade d'Italie dans le pays. Le tribunal a finalement jugé que le bénéficiaire du pot-de-vin n'était pas un agent public étranger et a relaxé l'accusé.

140. Les autorités italiennes indiquent que « la loi italienne n'exige pas que les tribunaux rapportent la preuve du droit étranger, mais seulement qu'ils s'assurent que le ressortissant étranger qui a reçu le pot-de-vin exerce des fonctions ou activités correspondant à celles d'un agent public ou d'un représentant du service public selon l'article 322bis du Code pénal ». Mais pour s'assurer de la nature des fonctions ou

[46] Trib. di Milano Penale 10074/2018, p. 55.
[47] Cass. Penale 45935/2015, p. 7.

activités de la personne concernée, il faut que « le juge saisi d'une affaire de corruption transnationale détermine 'd'office' les règles du droit étranger », selon la décision de la Cour suprême de 2009 (voir paragraphe 133). Les autorités italiennes soutiennent également que la question « a un impact très limité sur la répression de la corruption transnationale » étant donné que la preuve du droit étranger n'est pas nécessaire lorsque « [le pot-de-vin] a été versé en raison des fonctions de l'agent ». Or, l'impact de cette question est loin d'être minime si l'on considère le nombre croissant d'affaires de corruption transnationale dans lesquelles les tribunaux ont été obligés de déterminer le droit étranger.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait que l'infraction italienne de corruption transnationale ne soit pas autonome, contrairement à l'article 1 de la Convention et au Commentaire 3. En 2009, la Cour suprême a imposé l'exigence légale de rapporter la preuve du droit étranger dans les affaires de corruption transnationale. Une série d'affaires subséquentes a depuis appliqué ce principe à des domaines comme la définition d'un agent public étranger et la légalité du comportement de l'agent. Il s'en est suivi des relaxes dans une affaire et l'annulation de mesures préventives avant le procès dans une autre affaire. Les difficultés pratiques liées à la preuve du droit étranger, combinées à l'exigence d'un niveau de preuve élevé pour l'infraction de corruption transnationale, décrite ci-dessus, font que cette infraction est pratiquement impossible à prouver devant les tribunaux italiens. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie modifie sa loi de manière urgente afin de rendre son infraction de corruption transnationale autonome.

B.1.d. Moyen de défense fondé sur la concussione et incitation indue

141. Le Groupe de travail a depuis longtemps exprimé des préoccupations à propos du moyen de défense fondé sur la « *concussione* » permettant de s'exonérer de toute responsabilité en cas de corruption transnationale. À l'époque de la Phase 3 (paragraphes 28-31), ce moyen de défense pouvait être invoqué si un agent public avait abusé de ses fonctions ou de ses pouvoirs pour obliger ou inciter une personne à lui promettre ou lui verser un pot-de-vin. Dans ce cas, c'est le fonctionnaire qui se rendait coupable de l'infraction de *concussione* prévue et réprimée par l'article 317 du Code pénal, tandis que le corrupteur était considéré comme une victime et non comme coupable de corruption. La Recommandation 1(a)-(b) de la Phase 3 a demandé à l'Italie : (a) de modifier sans délai sa législation afin d'exclure l'application de la *concussione* comme possible moyen de défense en cas de corruption transnationale ; et (b) d'examiner toute modification portant sur l'application de la *concussione* comme possible moyen de défense en cas de corruption transnationale séparément des modifications similaires se rapportant à l'infraction de corruption nationale.

142. En réponse, l'Italie a limité – mais n'a pas éliminé – ce moyen de défense en modifiant sa législation en 2012 :

- Le moyen de défense tiré de la *concussione* (art. 317 du CP) s'applique désormais lorsqu'un agent public abuse de ses fonctions ou de ses pouvoirs pour obliger quelqu'un à lui donner ou lui promettre de l'argent ou tout autre avantage, pour lui-même ou pour des tiers. Le mot « inciter » a été supprimé. Comme auparavant, c'est l'agent et non le corrupteur qui est jugé responsable.
- Une nouvelle infraction d'incitation indue (art. 319quater du CP) couvre le cas dans lequel un agent public, abusant de ses fonctions ou de ses pouvoirs, incite quelqu'un à lui verser ou lui promettre des pots-de-vin. En 2015, cette disposition a été étendue, puisqu'elle ne couvre plus seulement les agents publics mais également « une personne en charge d'un service public ». À la différence de la *concussione*, le corrupteur est également coupable de l'incitation indue. La peine maximale de prison (3 ans) est considérablement inférieure à celle prévue en cas de corruption (8-10 ans pour les infractions principales), bien que l'inverse soit vrai pour les personnes morales.

143. En 2014, la Cour suprême a donné une interprétation qui fait autorité à propos de la délimitation entre *concussione*, incitation indue et corruption (l'affaire « Maldera »)[48]. La *concussione* est constituée lorsque l'agent public contraint une personne « en usant de violence ou – plus fréquemment – de menace, explicite ou implicite, d'un préjudice injuste ». La personne concernée ne reçoit aucun avantage indu. L'incitation indue couvre « la persuasion, la suggestion, la tromperie […], la pression morale » sur une personne qui sollicite un avantage indu. La corruption « présuppose l'égalité des parties contractantes et démontre la rencontre de la volonté des parties, de manière absolument libre et consciente.

144. Les dispositions actuelles sur la *concussione* et l'incitation indue soulèvent deux questions : (a) l'étendue du moyen de défense actuel tiré de la *concussione* dans des affaires de corruption transnationale, et (b) le niveau de preuve.

B.1.d.i. Étendue du moyen de défense actuel tiré de la *concussione*

145. L'Italie indique que le moyen de défense au titre de la *concussione* ainsi réformé n'a pas été invoqué et ne le sera pas dans des affaires de corruption transnationale. Elle déclare que ce moyen de défense a été limité à des « cas d'abus et de harcèlement de la part d'agents publics à l'encontre de personnes physiques, qui ont été contraintes, par des violences ou des menaces, à payer des sommes d'argent indues, des affaires qui concernaient en réalité des relations occasionnelles et étaient sans lien avec des transactions économiques. […] La possibilité que la *concussione* soit invoquée dans le contexte de transactions économiques internationales semble donc absolument improbable et abstraite ».

146. La jurisprudence jette un doute sur l'affirmation catégorique de l'Italie, selon laquelle la *concussione* ne s'applique pas aux transactions économiques internationales. Dans l'affaire « Maldera » (pp. 41-42), la Cour suprême a donné l'exemple d'un agent public qui menace une personne d'exclusion illégale et arbitraire du droit de participer à un appel d'offres. Mais l'agent public promet également l'attribution du marché si cette personne effectue le paiement demandé. Cette affaire équivaudrait à une *concussione* si « l'avantage indu [découlant de l'obtention du marché est marginal] comparé au préjudice injuste dont cette personne est menacée ». Dans l'affaire de corruption transnationale de la logistique (République démocratique du Congo et Niger), l'entreprise avait promis des pots-de-vin à des agents publics étrangers, mais a ensuite été exclue d'une transaction. Le tribunal saisi de l'affaire a jugé qu'il y avait eu corruption, mais « qu'il faut exclure […] qu'en l'espèce [l'entreprise] ait été *concussa* [c'est-à-dire victime de *concussione*], n'ayant pas encore acquis un droit précis à obtenir ce qui lui revenait sur la base des règles et des procédures fournies »[49]. Cela semble impliquer que la *concussione* aurait pu être applicable si l'entreprise s'était vu refuser quelque chose à quoi elle avait droit. Le tribunal poursuit en rappelant la définition de la *concussione* par opposition avec la corruption, donnée dans l'affaire Maldera.

147. La position de l'Italie peut se fonder partiellement sur la perception que la Convention s'applique uniquement aux « transactions économiques internationales ». Toutefois, la Convention n'utilise pas cette expression. Elle s'applique à la corruption transnationale en vue « d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international » (art. 1(1)). Cela inclut, par exemple, l'obtention de « l'autorisation d'exercer une activité pour une usine ne remplissant pas les conditions réglementaires » (Commentaire 5). Certaines affaires de *concussione* en Italie relèvent de cette définition. Dans une affaire, un fonctionnaire de la *Guardia di Finanza* a menacé de réaliser des inspections et des contrôles fiscaux préjudiciables en échange d'avantages[50]. Une autre affaire de *concussione* a impliqué une entreprise qui a obtenu la légalisation de son établissement en engageant les services du cabinet d'avocats des enfants d'un technicien municipal[51]. L'Italie soutient qu'il s'agit de « petites affaires de corruption qui sont intervenues dans des circonstances que l'on ne pourrait pas imaginer, même de loin, dans des affaires de corruption transnationale ». Toutefois, il ne s'agit pas ici de l'ampleur de la corruption, mais de savoir si la

[48] Cass. Penale 12228/2014, pp. 49-51; voir également pp. 32-34 (sur la *concussione*), et 20, 37-38 (sur l'incitation).
[49] Trib. De Genoa Sentenza 1516/2020, pp. 51-52.
[50] Cass. Penale 9429/2016.
[51] Cass. Penale 46401/2014. Voir aussi Castelnuovo, A. (27 avril 2020), « Concussione Art. 317 codice penale ».

concussione s'applique à des affaires impliquant des « transactions économiques ». Certains commentateurs soutiennent également que la *concussione* devrait s'appliquer si la corruption est nécessaire afin d'éviter un grave préjudice économique, ou un « juste » préjudice (par ex, la menace de signaler toutes les violations de la législation fiscale)[52]. L'Italie cite d'autres commentateurs[53], mais leurs écrits n'excluent pas catégoriquement la *concussione* des « transactions économiques ». L'Italie ajoute que le tribunal qui a statué dans l'Affaire des équipements électriques (Libye) a déclaré qu'l aurait condamné le défendeur pour incitation indue si l'infraction avait existé à l'époque. Mais, comme l'admet l'Italie, l'incitation indue n'a fait que « réduire » le champ d'application de la *concussione* et n'a pas éliminé celle-ci.

B.1.d.ii. Niveau de preuve exigé pour la *concussione* et l'incitation indue

148. L'Affaire des licences pétrolières (Congo-Brazzaville) montre que, dans la pratique, les tribunaux peuvent tendre à reconnaître la *concussione* et l'incitation indue plutôt que de condamner pour corruption transnationale active. Les circonstances constituant la *concussione* et l'incitation indue sont loin d'être inhabituelles. L'affaire impliquait une entreprise italienne ayant payé des pots-de-vin d'un montant compris entre 77 et 163 millions USD afin de renouveler plusieurs licences pétrolières à des conditions favorables. La valeur des licences a augmenté de 968 millions USD en conséquence. Dans sa décision de *patteggiamento*, le tribunal a reconnu qu'il y avait eu incitation indue dans cette affaire. Mais cette conclusion ne se fondait que sur un seul fait : les puits de pétrole étaient contrôlés par des agents publics étrangers d'un « État substantiellement immature et dictatorial, qui manquait encore d'institutions démocratiques solides et de règles de concurrence transparentes, centré sur la figure du président et contrôlé par une poignée de lieutenants le servant et servant leurs intérêts personnels exclusifs ». Sachant le nombre de pays du monde auxquels cette description peut s'appliquer, l'incitation indue pourrait apparaître fréquemment dans de futures affaires de corruption transnationale.

149. Des circonstances plutôt banales ont également conduit à considérer que les faits constituaient une incitation indue et non pas une corruption transnationale active, dans l'Affaire des équipements électriques (Libye). Une entreprise italienne était accusée d'avoir fait appel à un consultant afin d'obtenir un marché de la part de la société pétrolière nationalisée de Libye. Le consultant avait contacté le fils du dirigeant libyen de l'époque, auquel il avait finalement versé 420 000 EUR, en échange d'un marché de 38.8 milliards EUR au profit de l'entreprise italienne. Le tribunal a relaxé le consultant du chef de corruption transnationale, mais indiqué qu'il l'aurait condamné pour incitation indue si l'infraction avait existé à l'époque. La qualification d'« incitation » reposait simplement sur une coutume consistant à offrir des cadeaux dans les pays arabes, et sur le « comportement [du fils du dirigeant], un individu dangereux et violent ».

150. Ces affaires suggèrent également qu'il suffit de fournir des preuves limitées afin d'établir l'incitation indue et la *concussione*. Dans l'Affaire des licences pétrolières (Congo-Brazzaville), le tribunal a reconnu une incitation indue, alors même que le dirigeant de l'entreprise qui avait autorisé le pot-de-vin a reçu 23 millions USD à titre de rétrocommissions. Dans l'Affaire des équipements électriques (Libye), la seule preuve de l'incitation indue mentionnée dans le jugement était la déclaration du consultant accusé, dans laquelle il indiquait que le fils du leader libyen était « une très mauvaise personne, vénale », et ajoutait « à l'occasion de différentes réunions que j'ai eues avec lui [en Italie], il m'a même menacé de mort si je ne lui versais pas les sommes ». Aucun autre élément n'est venu corroborer cette preuve, par exemple la déposition d'autres témoins ayant proféré des menaces ou observé indépendamment les événements. Le

[52] Collica, M. T., « La tenuta della sentenza Maldera, tra conferme e nuovi disorientamenti », DPC 2/2017, p. 195; Balbi, G., « Sulle differenze tra i delitti di concussione e di induzione indebita a dare o promettere utilità », DPC 1/2015, p. 143.

[53] Mongillo, V., « L'incerta frontiera : il discrimine tra concussione e induzione indebita nel nuovo statuto penale della pubblica Amministrazione », DPC 3/2013, p. 166 ; Mongillo, V., « Induzione indebita a dare o promettere utilità », in Canestrari, S., Cornacchia, L. et De Simone, G. (2015), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Delitti di corruzione*, pp. 197-200.

tribunal n'a pas considéré, dans ces affaires, que le corrupteur aurait dû envisager d'autres solutions, par exemple se retirer de la transaction ou signaler l'affaire aux autorités italiennes.

151. L'Italie souligne que les affaires précitées concernent l'incitation indue, et qu'il ne s'agit donc pas du niveau de preuve exigé pour la *concussione*. Mais il est probable que les tribunaux adopteront la même approche des deux concepts, puisqu'ils se trouvent sur des points adjacents du même spectre.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que l'Italie a réduit le champ d'application du moyen de défense tiré de la concussione. Néanmoins, ce moyen de défense n'a pas été complètement exclu pour les affaires de corruption transnationale, comme le recommandait le Groupe de travail. Les examinateurs principaux s'inquiètent également du fait que, dans la pratique, le niveau de preuve requis pour établir la concussione et l'incitation indue dans les affaires de corruption transnationale peut être très bas. Un grand nombre d'affaires de corruption transnationale pourraient donc aboutir à des sanctions très faibles, voire même à l'impunité.

Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie prenne des mesures pour que les sanctions imposées dans la pratique, au titre de l'incitation indue dans des affaires de corruption transnationale, soient efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris en augmentant, si besoin est, les sanctions maximales disponibles. Ils recommandent également que le Groupe de travail procède à un suivi sur (a) le moyen de défense fondé sur la concussione, et (b) le niveau de preuve requis afin d'établir l'incitation indue dans des affaires de corruption transnationale.

B.1.e. Moyen de défense fondé sur le repentir réel

152. En 2019, l'Italie a adopté une disposition permettant d'invoquer le « repentir réel » pour plusieurs infractions, dont la corruption transnationale. En vertu de l'article 323ter du Code pénal, les auteurs d'une infraction ne seront pas sanctionnés s'ils (a) signalent volontairement l'infraction aux autorités, (b) dans les quatre mois suivant la commission de l'infraction, (c) avant d'apprendre qu'ils font l'objet d'une enquête en relation avec les mêmes faits, (d) fournissent des « informations utiles et concrètes permettant d'établir la preuve de l'infraction et d'identifier les autres auteurs de celle-ci », et (e) restituent aux autorités l'avantage obtenu du fait de l'infraction, ou une somme équivalente à la valeur de l'avantage, ou fournissent des « informations utiles et concrètes permettant d'identifier le propriétaire effectif de l'avantage ». Cette disposition s'applique à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales. L'Italie indique que cette disposition n'a pas encore été appliquée dans la pratique.

153. L'Italie explique que cette disposition vise à encourager les auteurs d'une infraction à coopérer avec les autorités judiciaires. Elle fait référence au Rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, qui mentionne qu'« il doit être prévu d'accorder des immunités ou de réduire les peines pour les personnes mises en examen pour des infractions de corruption, lorsqu'elles facilitent l'enquête, révèlent des faits ou empêchent l'infraction de se réaliser. » L'Italie indique également que cette disposition a un « champ d'application strictement défini ». Le délai de signalement est court, afin de garantir que les conséquences de l'infraction soient « neutralisées », par exemple en stoppant un marché public obtenu grâce à des actes de corruption.

154. La préoccupation essentielle tient au manque de justification de cette disposition dans des affaires de corruption transnationale. L'auteur de l'infraction peut se soustraire à sa responsabilité en identifiant un « autre auteur » de l'infraction. La question de savoir si ce terme inclut l'agent public corrompu n'est pas claire. Dans de nombreuses juridictions, le moyen de défense fondé sur le repentir réel a précisément ce but, à savoir permettre aux autorités d'identifier et de poursuivre des agents publics corrompus dans leur propre administration publique. Or, ce motif politique ne s'applique pas dans le contexte de la corruption transnationale, étant donné qu'il est improbable que les autorités qui reçoivent le signalement poursuivent l'agent public étranger. Le Groupe de travail a donc souligné que dans les affaires de corruption

transnationale, « ce moyen de défense n'est d'aucune utilité : l'infraction peut être mise au jour, mais ses auteurs demeurent impunis et les intérêts de la justice ne sont pas servis »[54]. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 33), le Groupe de travail a mis l'Italie en garde contre les problèmes que l'application de ce moyen de défense entraînerait en matière de corruption transnationale. L'Italie précise que les tribunaux pourraient interpréter l'article 323ter du Code pénal de manière à n'admettre ce moyen de défense que si l'auteur de l'infraction dénonce quelqu'un d'autre que l'agent public étranger corrompu. Mais, même si c'est le cas, rien n'exige explicitement que l'auteur de l'infraction identifie un autre auteur qui est plus coupable ou plus important pour l'entreprise criminelle. Il pourrait sembler disproportionné que l'auteur de l'infraction s'exonère de sa responsabilité en dénonçant un associé mineur ou moins coupable ayant participé à la commission de l'infraction, par exemple un intermédiaire dans une affaire de corruption transnationale.

155. Deux autres points soulèvent la question de savoir si le repentir réel permet de bénéficier d'une immunité totale ou simplement d'une réduction de la peine. Premièrement, on ne comprend pas clairement ce qui constitue des « informations utiles et concrètes permettant d'établir la preuve de l'infraction ». Le moyen de défense serait plus justifiable si l'auteur de l'infraction fournissait, par exemple, une preuve irréfutable essentielle afin d'établir l'infraction et dont les autorités ne disposent pas par ailleurs. Des informations qui ne font que corroborer des preuves existantes, ou se rapportent à des questions périphériques ou non contestées ne justifient pas d'accorder une immunité. Deuxièmement, l'auteur de l'infraction doit signaler l'infraction avant de savoir qu'il fait l'objet d'une enquête. L'auteur de l'infraction échappe donc à sa responsabilité, même s'il signale une infraction qui est connue et fait l'objet d'une enquête des autorités. Ce signalement spontané pourrait être le signe du remords de l'auteur et justifier une peine plus légère, mais accorder une immunité dans ces cas n'améliorerait pas la détection de l'infraction.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de prendre des mesures afin de garantir qu'en vertu de l'article 323ter du Code pénal (a) une personne ne puisse pas s'exonérer de sa responsabilité en dénonçant un agent public étranger corrompu ou une personne physique moins coupable associée à l'entreprise criminelle, (b) ce moyen de défense s'applique uniquement si une personne fournit une preuve irréfutable essentielle afin d'établir l'infraction dont les autorités ne disposent pas autrement, et (c) l'infraction qui est signalée est autrement inconnue des autorités.

B.1.f. Compétence à l'égard de l'infraction de corruption transnationale

156. La jurisprudence postérieure à la Phase 3 peut susciter des préoccupations quant au respect par l'Italie de l'exigence posée par l'article 4 de la Convention, qui dispose que les Parties doivent prendre les mesures nécessaires afin d'établir leur compétence territoriale et leur compétence fondée sur la nationalité à l'égard de l'infraction de corruption transnationale. Alors que le rapport de Phase 3 n'identifiait pas de problèmes à propos du respect de cet article par l'Italie, le 26 mai 2022, un tribunal a relaxé une personne morale et trois personnes physiques du chef de corruption transnationale dans l'Affaire de la fourniture de tuyaux en acier (Brésil). La presse rapporte que dans son verdict oral, le tribunal a déclaré que les poursuites « n'auraient pas dû être engagées en raison du manque de compétence de l'Italie »[55]. Les articles de presse n'évoquent pas les motifs du jugement, qui n'ont été communiqués que quelques jours avant l'adoption du présent rapport.

---

[54] Rapport de Phase 3 consacré à la République tchèque, , paragraphes 28-32, 45-46 et Recommandation 1. Voir aussi Rapport de Phase 4 consacré à la Slovénie, paragraphes 90-94 et Recommandation 7(b) ; Rapport de Phase 3bis consacré à la Grèce, paragraphes 41-47 et Recommandation 2(d) ; Rapport de Phase 3 consacré à la République slovaque, paragraphes 30-31 et Recommandation 1(c) ; Rapport de Phase 3 consacré à l'Espagne, para. 39 et Recommandation 2(d); Rapport de Phase 3 consacré au Portugal, paragraphes 41-42 et Recommandation 2.

[55] La Repubblica (26 mai 2022) ; La Stampa (26 mai 2022).

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail effectue un suivi, en examinant la jurisprudence postérieure à la Phase 3, concernant la compétence de l'Italie à l'égard de l'infraction de corruption transnationale.

B.2. Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale

B.2.a. Autorités responsables de la répression de l'infraction de corruption transnationale

157. Le Parquet (*Procura della Repubblica*) fait partie de l'autorité judiciaire et a la charge de conduire les procédures pénales. Un Parquet est attaché à chaque tribunal. Il existe donc 140 Parquets pour les tribunaux de droit commun, 26 Parquets pour les Cours d'appel régionales, et 1 Parquet pour la Cour suprême. Le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura* ou CSM) a la responsabilité d'assurer le recrutement, la mutation, la promotion et la discipline des procureurs et des juges. Les procureurs donnent instruction à la police judiciaire *(Polizia Giudiziaria*) d'effectuer des enquêtes. La *Guardia di Finanza* du ministère de l'Économie et des Finances enquête sur la plupart des affaires de corruption transnationale, car elle est spécialisée dans la délinquance économique et financière. L'*Arma dei Carabinieri* et la Police d'État (*Polizia di Stato*) sont principalement responsables du maintien de l'ordre public, mais peuvent être appelés à enquêter sur des infractions économiques[56].

B.2.b. Attribution des affaires et coordination

158. Les articles 8-16 du CPP fixent une série de règles afin de déterminer la compétence à l'égard d'une affaire. La compétence est attribuée, dans l'ordre de priorité, au Parquet (1) du lieu où l'infraction a été commise, (2) du lieu du dernier acte ou de la dernière omission, et (3) du lieu de résidence, de demeure ou de domicile de l'accusé. En ce qui concerne les infractions entièrement extraterritoriales, la compétence est d'abord attribuée au Parquet de la résidence, du domicile, de l'arrestation ou de la reddition de l'accusé ; à titre d'alternative, le Parquet de Rome a compétence. Si ces règles ne permettent pas de résoudre la question de la compétence, cette dernière est attribuée au premier Parquet qui a inscrit l'affaire dans le Registre des faits délictueux (*Registro delle notizie di reato*). Si l'affaire comporte de multiples accusés ou infractions, la conduite de la procédure est confiée au Parquet qui a compétence à l'égard de l'infraction la plus grave. Ces règles s'appliquent également aux procédures à l'encontre des personnes morales (DL 231/2001 Art. 36(2)). Si des Parquets ne parviennent pas à s'entendre sur leur compétence respective, la question est tranchée par le Parquet près la Cour suprême (articles 28-32 du CPP).

159. Le rapport de Phase 3 (paragraphes 86-90) a observé que des affaires connexes de corruption transnationale pourraient ne pas être coordonnées en dépit des règles existantes. L'article 371 du CPP exige la coordination entre des Parquets ayant compétence sur des affaires connexes, par exemple deux affaires ayant une source commune de preuves ; où les preuves dans une affaire affectent une autre affaire ; ou si une personne impliquée dans une affaire obtient ou s'assure un avantage pour une personne impliquée dans une autre affaire. Dans la pratique, la coordination est probablement difficile, étant donné qu'il n'existe aucun organe central de police ou de poursuite qui soit informé de toutes les affaires de corruption transnationale. Par ailleurs, le Registre n'est pas une base de données électronique accessible à tous les procureurs. La Recommandation 4(d) a donc suggéré que l'Italie envisage d'établir une base de données nationale pour toutes les affaires en cours, qui permettrait à un Parquet de vérifier s'il existe des affaires connexes.

160. Peu de choses ont changé depuis la Phase 3. Il n'existe toujours aucune base de données centrale sur les affaires de corruption transnationale ou d'autres infractions, à part le crime organisé et le terrorisme.

[56]Arts. 104-105 et 112 de la Consitution ; Décret royal 12/1941 Arts. 42, 52 et 70(1) ; Arts. 51 et 55-59 du CPP, DL 68/2001 ; Loi 78/2000.

L'Italie indique simplement que la coordination est « déjà assurée grâce à la forte coopération entre les Parquets » et « aux informations partagées avec le Groupe de travail ». Un autre procureur ajoute qu'il se renseigne auprès d'autres Parquets lorsqu'il commence à travailler sur une affaire. Mais cette pratique n'est ni systématique ni obligatoire pour tous les procureurs. Par ailleurs, elle n'est ni commode ni exhaustive dans un pays qui compte 167 Parquets (voir paragraphe 157). Une affaire peut donc être transférée à n'importe quel stade, ce qui peut perturber l'enquête ou la procédure.

161. Dans la pratique, un Parquet a poursuivi certains défendeurs dans de multiples affaires de corruption transnationale, mais c'était pour des raisons de compétence et non de coordination, selon l'Italie. L'entreprise italienne impliquée dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) a été poursuivie dans cinq autres affaires. Le Parquet de Milan a conduit toutes ces procédures. Le Parquet de Busto Arsizio a enquêté sur une entreprise italienne pour corruption transnationale dans l'Affaire des hélicoptères (Inde) et une autre affaire. L'une des affaires a été transférée de Naples à Busto Arsizio, non pas pour coordonner les poursuites mais à la demande de l'accusé. Une autre partie de l'enquête a fini à Rome étant donné que les procureurs n'avaient pas pu déterminer le lieu de l'infraction.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que les affaires de corruption transnationale ne sont pas systématiquement coordonnées en Italie. L'Italie n'a pas mis en œuvre la Recommandation 4(d) de Phase 3, l'invitant à envisager la création d'une base de données nationale sur toutes les affaires en cours. L'intensification de la répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3 met en lumière la nécessité de cette coordination et rend cette question encore plus préoccupante. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie crée une base de données nationale sur les affaires de corruption transnationale et les infractions connexes, qui soit accessible à tous les procureurs.

B.2.c. Spécialisation au sein des Parquets et des forces de police

162. À l'époque de la Phase 3 (paragraphes 79-80), l'Italie n'avait pas d'autorités répressives spécialisées dans la corruption transnationale. Certains services des Parquets et de la police étaient uniquement spécialisés dans les infractions de corruption et les infractions commises contre l'administration publique. La Recommandation 4(c) a donc demandé à l'Italie d'envisager (i) d'établir des directions spécialisées dans lesquelles des membres des forces de police hautement compétents coopéreraient et se spécialiseraient dans les affaires de corruption, comme cela s'est fait dans d'autres domaines de la criminalité en Italie ; et (ii) de mettre en place des groupes de travail spécialistes de l'infraction de corruption transnationale au sein des parquets les plus susceptibles d'intervenir dans les affaires de corruption transnationale.

163. Une certaine spécialisation a émergé depuis au Parquet de Milan. Un groupe informel de procureurs spécialistes de la corruption transnationale et d'autres infractions économiques internationales a été créé en 2014. En 2018, ce groupe est devenu le 3ème département du Parquet de Milan chargé des affaires internationales – des infractions économiques transnationales. Le département est chargé du traitement de toutes les infractions économiques transnationales, dont la corruption transnationale, le blanchiment de capitaux et les paradis fiscaux. Il traite également les demandes d'entraide judiciaire entrantes concernant ces infractions. Il a également traité plus d'affaires de corruption transnationale depuis la Phase 3 que tout autre Parquet. Toutefois, le CSM a émis un doute à propos de cet arrangement. Il a estimé que l'attribution des dossiers en fonction de leur objet n'est pas régie par un plan d'organisation et enfreint la règle d'attribution des dossiers selon une « sorte d'automatisme »[57]. L'Italie indique que le CSM n'a pas remis en question l'existence de départements spécialisés. C'est peut-être exact, mais l'attribution

[57] Il Post (6 août 2021), « Alla Procura di Milano è "la fine di un'era ».

automatique des affaires pourrait être considérée comme fondamentalement incompatible avec la spécialisation.

164. Aucun service spécialisé dans la corruption transnationale n'existe en dehors du Parquet de Milan. Les autres Parquets ont traité 16 des 33 affaires de corruption transnationale postérieures à la Phase 3, pour lesquelles des informations sont disponibles. Comme au cours de la Phase 3, la plupart de ces Parquets ont des groupes de travail ou des départements spécialisés dans les infractions de corruption, mais non dans l'infraction spécifique de corruption transnationale. L'Italie indique que même des Parquets de petite taille ou de taille moyenne ont mené avec succès des enquêtes pour corruption transnationale, ce qui indique qu'ils connaissent bien cette infraction. La *Guardia di Finanza* a des services anticorruption. L'unité de Rome soutient l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) et se concentre donc principalement sur la corruption nationale. Les unités des capitales régionales enquêtent sur des infractions de corruption transnationale et nationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour la création du 3ème département du Parquet de Milan spécialisé dans la corruption transnationale et d'autres infractions économiques internationales. L'expérience d'autres pays démontre amplement qu'une unité spécialisée dans la répression pénale de la corruption transnationale concentre de l'expertise et maximise l'efficacité de la lutte contre cette infraction complexe. La création de ce département afin de réprimer la corruption transnationale atteste de l'engagement de l'Italie pour mettre la Convention en œuvre. Les examinateurs principaux recommandent donc fortement que l'Italie maintienne cet arrangement. Les problèmes concernant les ressources de ce département sont évoquées à la section suivante.

B.2.d. Priorisation et ressources

165. Le rapport de Phase 3 (paragraphes 80-84) a exprimé des préoccupations à propos de la priorité et des ressources accordées à la répression de l'infraction de corruption transnationale. À l'époque, l'Italie n'accordait pas la priorité à la répression de la corruption transnationale au niveau des Parquets ou au niveau national, ce qui risquait d'entraîner un manquement aux obligations de la Convention. Tous les procureurs et les juges participant à la mission sur place ont souligné un manque sérieux de ressources dans les tribunaux et les parquets. Il a donc été demandé à l'Italie d'envisager de « mener des actions de sensibilisation à l'échelon national sur la nécessité d'accorder la priorité aux enquêtes relatives à l'infraction de corruption transnationale » ; et de « renforcer les ressources dont disposent les parquets et les tribunaux pour lutter contre la corruption transnationale » (Recommandations 4(c)(iii) et 4(c)(iv).

166. L'Italie a indiqué avant la mission sur place que la corruption transnationale était considérée comme une priorité, mais cela n'était pas parfaitement clair. Elle a déclaré que les chefs de Parquets accordent la priorité à la corruption transnationale, étant donné que l'infraction figure dans la liste de l'article 132-bis (f-bis) du DL 271/1989. Mais cette disposition fixe la priorité des affaires pour « la formation du rôle des audiences et la discussion des procédures », et non pour les enquêtes et les poursuites. L'Italie fait observer que les priorités prévues par l'article 132-bis, même si elles se rapportent à la formation du rôle des audiences, reflètent l'intention du législateur à propos des infractions pénales qui doivent faire l'objet d'enquêtes et de procédures en priorité. Toutefois, l'efficacité de cette disposition quelque peu obscure pour sensibiliser davantage à l'infraction de corruption transnationale n'est pas clairement établie. L'Italie ajoute que les chefs de Parquets ont indiqué, en réponse à une enquête, que la corruption transnationale est considérée comme une priorité conformément aux principes posés par l'article 132-bis.

167. Au cours de la mission sur place, le chef par intérim du Parquet de Milan a adopté une position plus mitigée sur la question de la priorité. Le Parquet de Milan a identifié certaines priorités et créé des départements en conséquence, dont le 3e département chargé de la délinquance économique internationale. Selon son avis personnel, la corruption transnationale est l'un des nombreux types de

corruption qui sévissent en Italie. L'infraction requiert une attention importante, mais les enquêtes sur cette infraction peuvent être gérées au sein du 3e département.

168. En termes de ressources, les autorités italiennes font état d'une augmentation substantielle dans toute l'administration de la justice depuis 2018. La loi 145/2018 a augmenté le nombre de magistrats de 600 pour le porter à 10 751. Des milliers de personnels administratifs sont en cours de recrutement. À la date du présent rapport, des assistants judiciaires ont été recrutés et d'autres postes sont en passe d'être pourvus. La *Guardia di Finanza* a augmenté ses effectifs de 111 personnes pendant la période de 2016 à 2020. Dans des enquêtes particulièrement complexes, une équipe d'enquêteurs de la police peut être affectée afin de collaborer exclusivement avec le procureur en charge de l'affaire.

169. L'unité corruption transnationale du Parquet de Milan a une charge de travail considérable. Le 3e département du Parquet de Milan chargé des affaires internationales – de la délinquance économique internationale - se compose d'un Vice-procureur en chef et de six autres procureurs. Le département est responsable du traitement de toutes les infractions économiques transnationales. À la date du 25 mai 2021, il avait 113 affaires en cours. La corruption transnationale représente une minorité de ses affaires : en 2018 et 2019, il a reçu quatre fois plus de dossiers nouveaux pour blanchiment de capitaux et infractions fiscales que de dossiers pour corruption transnationale, et près de neuf fois plus en 2020. Le département traite également les demandes d'entraide judiciaire entrantes. En 2018-2020, il a traité près de 1 100 procédures d'entraide judiciaire en moyenne chaque année. Début 2022, le département s'est également vu confier certains dossiers d'infractions non économiques de moindre gravité, dans le cadre des efforts pour équilibrer la charge de travail du Parquet de Milan.

170. De manière surprenante, certains procureurs se sont plaints du fait que le 3ème département ait *trop* de ressources, par rapport à d'autres départements du Parquet de Milan. Un procureur aurait dit qu'il existe une « anomalie » dans ce département comparé à d'autres départements qui traitent également des « infractions graves et délicates ». Quelque trente procureurs ont également déploré le fait que le 3e département ait une « charge de travail considérablement plus faible » que d'autres départements du Parquet de Milan[58].

171. Un autre procureur a également critiqué ouvertement le coût de l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria). Les poursuites de deux intermédiaires ont été disjointes de la procédure principale. Ces accusés ont été condamnés à l'issue d'une procédure accélérée en 2018, mais relaxés en 2020 après que le procureur près la Cour d'appel de Milan ait renoncé à son appel. Pendant l'audience d'appel, le procureur a critiqué le coût de l'enquête, en disant à la Cour que l'affaire « avait conduit à cette énorme utilisation de ressources et ce gâchis de ressources »[59]. Trois anciens magistrats ont ultérieurement écrit une lettre ouverte reprochant au procureur en appel d'avoir fait cette déclaration[60]. L'un d'eux a également donné une interview défendant la décision d'enquêter sur l'affaire[61].

Commentaire

Ainsi qu'il a été mentionné à la Section B.2.c, p. 56, l'attribution des affaires de corruption transnationale au 3e département du Parquet de Milan témoigne de l'engagement de l'Italie de lutter contre cette infraction. Cela étant, cet engagement n'a du sens qu'à condition que ce département soit doté de ressources suffisantes. Les enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale exigent de toutes les Parties à la Convention la mobilisation de ressources très importantes. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie continue de veiller à ce que les

[58] Il Fatto Quotidiano (3 août 2021) ; Libero Quotidiano (30 juillet 2021).
[59] Transcription de la procédure, Affaire 4479/19 R.G. (22 mars 2021), p. 23 ; Domani (26 mars 2021).
[60] Il Fatto Quotidiano (24 mars 2021) « Allarmanti perplessità per le critiche della pg di Milano sul costo delle indagini su Eni NigeriaLa lettera degli ex magistrate ».
[61] Il Fatto Quotidiano (28 mars 2021), « Su Eni-Nigeria critiche ingiuste L'indagine dei pm era corretta ».

ressources fournies au 3e département du Parquet de Milan pour traiter des affaires de corruption transnationale soient proportionnées à sa charge de travail.

B.2.e. Formation

172. L'Italie décrit plusieurs activités de formation pertinentes s'adressant aux procureurs et aux juges, dont certaines couvrent spécifiquement la corruption transnationale. L'école supérieure de la magistrature italienne (*Scuola Superiore di Magistratura* ou SSM) organise chaque année des cours sur la corruption, y compris la corruption transnationale. Chaque session de cours d'une durée de trois jours réunit environ 90 procureurs et juges nouvellement nommés. Les cours traitent du droit applicable (et particulièrement des réformes récentes) et des techniques d'enquête, y compris les enquêtes transnationales et la coopération internationale. La SSM dispense également des cours sur des infractions connexes, telles les infractions financières, la criminalité des entreprises, la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux. Le Réseau européen de formation judiciaire dispense une formation supplémentaire aux juges et aux procureurs. Pendant la période 2013-2021, un cours couvrant spécifiquement la corruption transnationale a été proposé presque chaque année. Environ 16 cours en moyenne ont été proposés chaque année sur des questions connexes. Comme l'indique le Commentaire qui suit le paragraphe 110, une formation supplémentaire sur l'infraction de corruption transnationale serait bénéfique.

B.3. Enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale

B.3.a. Règles et délais applicables aux enquêtes

173. Les règles et principes essentiels en matière d'enquêtes et de poursuites pénales figurent dans le Code de procédure pénale (CPP). La même procédure s'applique pour l'essentiel aux personnes physiques et morales (DL 231/2001, article 34). Toutes les infractions de corruption, y compris la corruption transnationale, sont poursuivies d'office, c'est-à-dire qu'une plainte n'est pas nécessaire pour lancer les poursuites. Le principe de l'obligation de poursuites s'applique : lorsque le procureur reçoit une allégation d'infraction (*notitzia di reato*), il doit l'inscrire dans un registre (*Registro delle notizie di reato*) et ouvrir une enquête préliminaire (*indagini preliminari*). La police judiciaire peut participer à une enquête sous la direction et la supervision du procureur. Les mesures d'enquête qui nécessitent une autorisation judiciaire doivent être demandées à un juge des enquêtes préliminaires (*Giudice per le indagini preliminari* ou GIP). Au terme de l'enquête préliminaire, la décision est prise de classer l'affaire (*archiviazione*), de mettre l'accusé en examen (e*sercizio dell'azione penale*) ou de rechercher des preuves supplémentaires. Si un acte de mise en examen est émis, un juge tient une audience préliminaire pour déterminer si l'accusé doit être jugé[62].

174. Le délai de l'enquête préliminaire peut être insuffisant. L'enquête doit être conclue dans les 6 mois. Ce délai peut toutefois être porté à 18 mois en cas de « complexité particulière » ou d'« impossibilité objective » de conclure l'enquête sans prolonger le délai. Le délai est étendu à deux ans dans les affaires présentant une « multiplicité de faits connexes » ou un grand nombre d'accusés ou nécessitant une enquête à l'étranger (Articles 405-407 du CPP). Les procureurs doivent faire une demande afin d'obtenir ces extensions de délai. Les autorités italiennes affirment que les extensions sont courantes dans les affaires de corruption transnationale étant donné qu'elles nécessitent des entraides judiciaires. Elles ne mentionnent pas d'enquêtes de corruption transnationale qui ont été closes en raison de ce délai à respecter. Le délai maximum de deux ans peut, toutefois, s'avérer insuffisant pour garantir l'obtention de l'entraide judiciaire dans des affaires complexes de corruption transnationale. Les procureurs présents lors de la mission sur place ont même déclaré avoir engagé des procès dans des affaires de corruption

[62] Articles du CPP 55(2), 327-328, 335, 405-409, 415bis-429 ; articles de la constitution 109 et 112 ; DL 231/2001, articles 58-59.

transnationale alors que les demandes d'entraide judiciaire auprès des pays étrangers restaient en suspens.

Commentaire

Le Groupe de travail a déclaré dans les évaluations d'autres pays qu'un délai de deux ans pour les enquêtes préliminaires est insuffisant dans des cas complexes de corruption transnationale[63]. Il recommande à l'Italie de modifier le CPP afin qu'y soit prévu un délai suffisant pour la conduite des enquêtes préliminaires.

B.3.b. Techniques d'enquête

175. Aucun problème important n'est à signaler concernant les techniques d'enquête dans les affaires de corruption transnationale. Les évaluations précédentes du Groupe de travail n'ont pas fait état de préoccupations. Le CPP prévoit des techniques d'enquête générales telles que la déposition de témoins, de suspects et d'experts (articles 194, 208 et 220), l'obtention de preuves documentaires, y compris sous forme numérique (articles 234 à 234bis), et l'inspection d'objets et de lieux (articles 244 à 246). L'autorisation judiciaire est requise pour la perquisition et la saisie (articles 247-251), la saisie et l'interception des correspondances et des communications (articles 254 et 266-271), l'obtention des métadonnées des fournisseurs de services de télécommunications (article 254bis) et le gel des avoirs (article 321). Depuis la Phase 3, de nouvelles dispositions autorisent l'installation de logiciels « chevaux de Troie » sur les ordinateurs et les téléphones portables en vue d'écouter et d'intercepter des communications (art. 266). La police judiciaire appartenant à des structures spécialisées peut effectuer des livraisons contrôlées et d'autres opérations d'infiltration (Loi 146/2006, article 9).

176. Le secret bancaire peut être levé par un procureur sans autorisation judiciaire s'il existe « une raison légitime de croire que [les informations] sont pertinentes pour l'infraction commise (articles 248, 255 et 258 du CPP). Les autorités chargées de l'application des lois peuvent accéder à un registre national des comptes bancaires (*Anagrafe dei rapporti finanziari*). Une deuxième base de données contient les noms des points de contact dans les institutions financières qui traitent les demandes d'information (*Archivio Referenti per gli Accertamenti Bancari Penali* ou ARPA). Les données sur la levée du secret bancaire ne sont pas disponibles. Les autorités italiennes déclarent que « chaque jour, les procureurs de la République italienne émettent des centaines de décisions ordonnant aux banques de fournir des informations et des documents ». Les décisions sont « généralement [exécutées] dans un laps de temps très court (quelques jours, voire quelques heures) ».

177. Un objet ou un bien peut être gelé ou saisi en tant que preuve (*sequestro probatorio*) ou à des fins préventives (*sequestro preventivo*). Dans les affaires de corruption transnationale, un juge doit saisir les biens susceptibles d'être confisqués. Un juge d'instruction ordonne le gel des avoirs à la demande d'un procureur. En cas d'urgence, un procureur émet une ordonnance de gel qui doit être confirmée par un juge dans les 48 heures. L'Italie ne fournit pas de statistiques sur l'utilisation du gel des avoirs, mais affirme que cette pratique est courante[64].

178. L'Italie fournit des informations sur les techniques d'enquête utilisées dans 19 enquêtes sur la corruption transnationale après la Phase 3.

[63] Rapport de Phase 4 consacré au Chili, paragraphes 84-86 et Recommandation 4(a) ; Rapport de Phase 4 consacré à la Hongrie, paragraphes 87-90 et Recommandation 6(b). Voir aussi le Rapport de Phase 2 consacré au Pérou, paragraphes 116-118 et Recommandation 11.
[64] Articles du CPP 252 et 321 ; DL 231/2001, articles 34 et 53.

Tableau 2. Techniques d'enquête utilisées dans 19 enquêtes pour corruption transnationale après la phase 3

Internet et sources publiques	12 (63 %)	Preuves électroniques	15 (79 %)	Coopération avec les autorités nationales	7 (37 %)	Sociétés ou individus ayant coopéré	4 (21 %)
Bases de données du gouvernement	2 (11 %)	Perquisition et saisie	19 (100 %)	Rapport des experts	1 (5 %)	Rapports de l'UIF	(26 %)
Interviews	18 (95 %)	Écoutes téléphoniques	14 (74 %)	Audits judiciaires	(26 %)		

179. La mise en place d'un registre des bénéficiaires effectifs des entreprises a été retardée. Ces informations devraient se trouver dans une « section spéciale » du registre des entreprises tenu par les chambres de commerce italiennes. Le registre devait être opérationnel le 15 mars 2021, mais le ministère de l'Économie et des Finances n'a publié le décret d'application au Journal officiel que le 25 mai 2022[65]. Les entités concernées devraient commencer à soumettre des informations pour le registre d'ici octobre 2022. Le décret autorise également les autorités répressives à accéder directement aux informations contenues dans le registre.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour la création du registre des bénéficiaires effectifs des entreprises et recommandent au Groupe de travail de suivre la mise en œuvre du registre, y compris l'accès des autorités répressives au registre.

B.3.c. Article 5 de la Convention anticorruption

180. Selon l'article 5 de la Convention, les enquêtes et les poursuites en matière de corruption transnationale sont soumises aux règles et principes applicables de chaque Partie. Ces affaires ne doivent pas être influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État, ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. En outre, il faut que les enquêtes et les poursuites soient menées de manière indépendante et sans interférence des gouvernements exécutifs.

181. La loi italienne prévoit l'indépendance des juges et des procureurs. Les articles 101 et 104 de la Constitution disposent que l'autorité judiciaire (qui inclut les procureurs) est autonome, indépendante de tout autre pouvoir, et subordonnée uniquement à la loi. Le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura* ou CSM) assure la nomination, l'affectation, la mutation, la promotion et la discipline des juges et des procureurs.

182. Rien n'indique que les facteurs visés à l'article 5 aient influencé les enquêtes et les poursuites relatives à la corruption transnationale en Italie. Bien au contraire, de nombreuses affaires de corruption transnationale en Italie étaient des affaires de nature potentiellement sensible. Sur les 51 affaires figurant dans les réponses au questionnaire d'évaluation, au moins 7 enquêtes ou poursuites concernaient la corruption du président d'un pays étranger, de membres de sa famille ou de proches collaborateurs. Un grand nombre d'autres affaires étaient liées à des ministres de gouvernements étrangers. Plusieurs grandes entreprises italiennes, y compris des entreprises publiques, ont été traduites en justice, de même que certains hauts dirigeants de ces entreprises.

183. Une question collatérale de non-divulgation présumée de preuves a embrouillé les deux procureurs du procès dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria). Une partie du dossier de l'accusation reposait sur le témoignage d'un cadre de l'entreprise qui a coopéré avec les autorités. Peu après le début du procès oral, l'un des avocats du prévenu a déclaré au tribunal qu'il avait eu connaissance d'un rapport de police mentionnant une vidéo, où apparaît le cadre, qui serait pertinente pour le procès. L'avocat avait

[65] DL 231/2007, art. 21 ; Hogan Lovells (23 mars 2021), « Delay in the establishment of the Italian UBO Register »; Décret 55/2022 du ministère de l'Économie et des Finances.

eu connaissance de la vidéo alors qu'il représentait un client dans une autre affaire. Comme indiqué dans le jugement, les procureurs du procès ont informé le tribunal qu'ils étaient « en possession du document [c'est-à-dire de la vidéo] depuis un certain temps ». Ils ont toutefois « jugé [la vidéo] non pertinente » et ne l'ont donc pas divulguée au tribunal ou à la défense. Le tribunal ne partageait pas l'avis des procureurs et la vidéo a finalement été divulguée. Selon le tribunal, la vidéo prouvait que la coopération du cadre avec les autorités était motivée par la volonté d'obtenir un gain personnel. Dans les motifs de son jugement, le tribunal a estimé que la vidéo « était d'une importance capitale pour mettre en lumière les intentions qui animaient [le cadre] ». Le tribunal a formulé des critiques sévères à l'encontre de la décision de non-divulgation du procureur qu'il a jugé « incompréhensible » puisque la vidéo « apporte des preuves extraordinaires en faveur de l'accusé. »[66]

184. Le compte rendu de la procédure[67] révèle que : certains avocats de la défense ont eu accès aux rapports de police relatifs à une autre enquête qui contenait des extraits de la transcription de la vidéo et que la défense a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de contre-interroger le témoin qui semblait coopérer sur la vidéo.

185. Après les relaxes prononcées par le tribunal en mars 2021, les procureurs du procès ont fait l'objet de deux procédures en raison de la non-divulgation présumée de la vidéo. Premièrement, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a engagé une procédure avec pour objectif de muter l'un des procureurs de première instance dans un autre Parquet[68]. Deuxièmement, les procureurs du procès avaient initialement reçu la vidéo de la part d'un troisième procureur qui l'avait obtenue lors d'une enquête sur une autre affaire. Le troisième procureur aurait également fourni certains messages texte provenant du cadre de l'entreprise. Ce troisième procureur avait manifestement exhorté les procureurs du procès à divulguer ces preuves au tribunal et à la défense dans l'affaire de prospection pétrolière (Nigeria). Ces derniers s'y étaient opposés. Le troisième procureur a décrit ces événements au bureau du procureur de Brescia dans le cadre d'une autre enquête à son encontre[69]. Le bureau du procureur de Brescia a ensuite ouvert une enquête préliminaire en vertu du principe de l'obligation de poursuites (voir le paragraphe 173). En juin 2022, le procureur de Brescia a terminé l'enquête et aurait conclu que les preuves étaient suffisantes pour inculper les procureurs du procès pour un délit de « refus d'actes officiels » (art. 328 du CP). Au moment de la rédaction du présent rapport, l'affaire était en attente d'une audience préliminaire devant un juge pour décider si des mises en accusation doivent être formulées. Certaines organisations non gouvernementales et certains représentants de la société civile ont exprimé leurs inquiétudes à propos de l'effet dissuasif potentiel de ces procédures sur les futures poursuites en matière de corruption transnationale, en raison du caractère très médiatisé de cette affaire. En outre, ces organisations ont souligné le fait que la défense disposait déjà d'une transcription de la vidéo avant qu'elle ne soit divulguée.

186. Quatre points particuliers sont à relever. Premièrement, les évaluations du Groupe de travail portent sur la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention par le pays. La divulgation de preuves dans des affaires spécifiques de corruption transnationale dépasse généralement le cadre d'une évaluation, à moins qu'elle ne soulève des problèmes liés à l'article 5. Deuxièmement, les deux procédures contre les procureurs du procès ont été initiées par des membres de l'autorité judiciaire. Le cas présent n'est donc pas un exemple d'ingérence du pouvoir exécutif, comme dans certaines affaires relevant de la Convention. Troisièmement, les règles de la procédure pénale italienne protègent les justiciables contre les accusations portées à la légère. Lorsque le procureur reçoit une allégation d'infraction, il est tenu d'ouvrir une enquête préliminaire (article 335 du CPP ; voir la section B.3.a à la page 59). À la fin de l'enquête, le procureur n'est pas habilité à mettre fin à l'affaire ou à la poursuivre. Au contraire, s'il souhaite classer l'affaire (par

[66] Trib. Di Milano Penale 3055/2021, p. 326. Pour les représentants de la société civile présents lors de la mission sur place et d'autres personnes, la non-divulgation était justifiée parce que la défense possédait déjà la vidéo. Selon le jugement du tribunal, l'accusation s'est opposée à la divulgation pour un motif différent, à savoir la non-pertinence de la vidéo.
[67] Documents judiciaires de l'enquête sur l'OPL 245, https://aleph.occrp.org.
[68] Il Fatto Quotidiano (08 septembre 2021).
[69] Il Sole 24 Ore (10 juin 2021).

exemple parce que l'allégation n'est pas fondée), il doit déposer une demande motivée auprès d'un juge des enquêtes préliminaires (articles 405, 408-409 du Code de procédure pénale). Alternativement, s'il souhaite poursuivre, le procureur demande au juge de délivrer un acte de mise en examen. Le juge tient alors une audience préliminaire pour décider s'il faut classer l'affaire ou renvoyer le défendeur devant le tribunal (articles 416-433 du CPP). Ce processus n'a pas encore suivi son cours dans l'affaire contre les procureurs dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria). Quatrièmement, conformément aux règles applicables, l'appel dans cette affaire a été interjeté par le Parquet près la Cour d'appel de Milan, et non par les procureurs intervenus en première instance. Le procureur a renoncé à l'appel et l'affaire est à présent terminée (voir le paragraphe 111).

187. L'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) soulève la problématique de l'ingérence du gouvernement d'une partie à la Convention, autre que l'Italie. En effet, l'un des intermédiaires présumés dans l'affaire de corruption était un ressortissant de la Fédération de Russie. Après la mise en examen de l'intermédiaire pour corruption transnationale, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, a remis une lettre à son homologue italien lors d'une réunion le 8 octobre 2018. Cette lettre n'avait pas pour objet la fourniture d'une assistance consulaire à l'intermédiaire, comme on pouvait s'y attendre. Au contraire, elle soulignait le fait que l'intermédiaire est un ancien ambassadeur de la Russie et exhortait les autorités italiennes à « faire preuve d'une approche raisonnable » et à abandonner les poursuites contre ce dernier :

> [L'intermédiaire] est une personne bien connue, il a occupé des postes importants au sein de l'État. Ces dernières années, il a collaboré avec des cabinets d'avocats réputés et a participé à de nombreux projets à l'échelle internationale.
>
> La partie russe est convaincue qu'il n'a pas commis d'actes illégaux. À cet égard, nous espérons que les autorités italiennes feront preuve d'une approche raisonnable et qu'après vérifications, elles pourront faire passer [l'intermédiaire] du statut de suspect à celui de témoin.

188. La lettre a finalement été transmise au tribunal de première instance dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), même si rien ne laisse penser qu'elle a influencé l'issue de l'affaire. Le ministère italien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI) a envoyé une note au ministère de la Justice pour lui demander des informations sur cette affaire. La lettre du ministre russe était jointe à la note. Le ministère de la Justice a ensuite fait parvenir la note et la lettre aux procureurs du procès, qui ont répondu par une copie de l'acte de mise en examen énumérant les charges retenues contre tous les accusés dans l'affaire. Les procureurs du procès ont également remis la lettre au tribunal. Leur intention n'était évidemment pas d'influencer indûment le tribunal, puisqu'ils demandaient la condamnation de l'intermédiaire. Toute cette chaîne de communication entre les deux ministères italiens, les procureurs et les juges révèle un manque de conscience du fait que la communication de la lettre par le MAECI (plutôt que de se contenter de demander des informations sur l'affaire) pourrait être considéré comme une tentative d'influencer l'issue des poursuites. Cette affaire suggère qu'il est nécessaire de dispenser une formation supplémentaire sur l'article 5 de la Convention.

189. La réponse de l'Italie à cette problématique ne dissipe pas ces préoccupations. Elle explique « qu'il arrive souvent que les autorités étrangères, par le biais du MAECI, demandent légitimement au ministère de la Justice de fournir des informations concernant des procédures judiciaires impliquant leurs ressortissants ». Le ministère de la Justice demande à son tour des informations aux autorités judiciaires. Cependant, la Russie n'a pas cherché à obtenir des informations sur cette affaire car la lettre demandait uniquement l'abandon des charges contre l'intermédiaire. L'Italie affirme également que la lettre a été jointe à la note du ministère de la Justice aux procureurs « par erreur ». Mais la manière dont a été traitée une demande manifestement inappropriée dans le cadre d'un procès très important et très médiatisé démontre une méconnaissance de l'article 5 de la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont gravement préoccupés par le fait que la Fédération de Russie ait cherché à influencer l'issue des poursuites dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria). La Russie, en tant que partie à la Convention, est tenue en vertu de l'article 5, de veiller à ce que les enquêtes et les poursuites relatives à la corruption transnationale soient menées de manière indépendante et sans ingérence du pouvoir exécutif. Cela s'applique également aux affaires de corruption transnationale en Russie et dans les autres pays qui sont Parties à la Convention.

Les examinateurs principaux sont convaincus que la tentative de la Russie d'influencer l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria) n'a pas abouti. Pour que les futures affaires de corruption transnationale restent à l'abri d'une éventuelle ingérence étrangère indue, ils recommandent à l'Italie de sensibiliser les fonctionnaires concernés à l'article 5, afin d'éviter que des communications de cette nature ne soient transmises aux autorités judiciaires.

B.3.d. Délai de prescription pour les personnes physiques et retard

190. Cette section traite du délai de prescription pour les personnes physiques. Le délai de prescription pour les personnes morales est abordé dans la section C.4 à la page 94.

191. Le délai de prescription dans les affaires de corruption transnationale impliquant des personnes physiques est un problème de longue date. Au cours de la phase 3 (par. 99-107), le délai de prescription « de base » en matière de corruption transnationale était de 6 ans si l'acte de corruption visait à obtenir l'exercice de fonctions et de 8 ans s'il visait à obtenir la violation de devoirs. Le délai commence à courir lorsque l'infraction est terminée, ou lorsque le dernier paiement de pot-de-vin est effectué. Certains événements suspendent le délai de prescription, c'est-à-dire arrêtent temporairement le cours du temps. Ce délai peut également être interrompu, c'est-à-dire qu'il va reprendre après la fin de l'événement qui l'a interrompu. Mais pour les primodélinquants, le délai ne pouvait être prolongé que jusqu'à un délai de prescription « ultime » de 7.5 ans pour l'exercice des fonctions et de 10 ans pour la violation de devoirs. Tous les juges et procureurs présents lors de la mission sur place ont estimé à l'époque que le délai de prescription était trop court. La Recommandation 4(f)(i) de la phase 3 demandait donc à l'Italie de prendre d'urgence (i) les mesures nécessaires, par tout moyen jugé approprié, pour étendre largement, y compris dans le cas pour prolonger de manière significative, y compris dans le cas des « primo-délinquants », la durée du délai « ultime » de prescription s'agissant des poursuites et des sanctions pour corruption transnationale.

192. Le délai de prescription pour les personnes physiques a augmenté depuis la phase 3. Le tableau ci-dessous résume une série d'amendements législatifs qui ont allongé les délais de prescription de base et ultime. Des délais différents s'appliquent en fonction de la date à laquelle l'infraction a été commise. Pour les infractions plus récentes, le délai de prescription est suspendu ou interrompu pendant l'appel (articles 160 et 161bis du CP). La Cour suprême et la Cour d'appel doivent conclure un pourvoi/un appel dans un délai d'un et deux ans, et de dix-huit mois et trois ans respectivement dans les affaires complexes (article 334bis du CPP). Pour l'infraction principale de corruption transnationale visant à obtenir l'exercice de fonctions, les délais de prescription de base et ultime sont désormais respectivement de 8 et 12 ans. Ceux pour la corruption transnationale visant à obtenir la violation de devoirs sont respectivement de 10 et 15 ans.

Tableau 3. Prescription de l'infraction de corruption transnationale pour les personnes physiques

Infraction	Date de l'infraction														
	28/11/2012-13/06/2015 (L 190/12)			14/06/2015-02/08/2017 (L. 69/15)			03/08/2017-30/01/2019 (L. 103/17)			31/01/2019 31/12/2019 (L. 3/19)			Après le 01/01/2020 (L. 3/19 et L. 134/21)		
	B	U	A	B	U	A	B	U	A	B	U	A	B	U	AT
Infraction principale de corruption transnationale - exercice de fonctions	6	7.5	-	6	7.5	-	6	10	3	8	15	3	8	15	4.5

Infraction	Date de l'infraction														
	28/11/2012-13/06/2015 (L 190/12)			14/06/2015-02/08/2017 (L. 69/15)			03/08/2017-30/01/2019 (L. 103/17)			31/01/2019 31/12/2019 (L. 3/19)			Après le 01/01/2020 (L. 3/19 et L. 134/21)		
	B	U	A	B	U	A	B	U	A	B	U	A	B	U	AT
ou de pouvoirs (articles 318, 321, 322-bis(2) du CP)															
Infraction principale de corruption transnationale - violation des fonctions (articles 319, 321, 322bis(2) du CP)	8	12	-	12	12.5	-	12	15	3	12	15	3	12	15	4.5
Incitation à la corruption - exercice de fonctions ou de pouvoirs (articles 322(1), 322bis(2) du CP)	6	7.5	-	6	7.5	-	6	7.5	3	6	7.5	3	6	7.5	4.5
Incitation à la corruption - violation des obligations (articles 322(2), 322bis(2) du CP)	6	7.5	-	6.7	8.4	-	6.7	8.4	3	6.7	8.4	3	6.7	8.4	4.5
Incitation abusive (articles 319quater(2), 322bis(2) du CP)	6	7.5	-	6	7.5	-	6	10	3	6	10	3	6	10	4.5
Corruption dans les procédures judiciaires (articles 319-ter, 321, 322bis(2) du CP)	12	12.5	-	15	15	-	15	22	3	15	22	3	15	22	4.5

B : Délai de prescription de base ; U : Délai de prescription ultime ; A : Délai de prescription pour les appels ; AT : Délai d'appel.

193. Les données fournies par l'Italie montrent un grand nombre d'affaires prescrites. Sur la période de 2015-2019, les accusations portées contre 31 personnes physiques dans 8 affaires de corruption transnationale, et contre 3 359 personnes dans 775 affaires de corruption nationale, ont été frappées de prescription. Les modifications les plus récentes apportées au délai de prescription ne s'appliquaient toutefois pas à ces affaires. L'actuel délai de prescription ultime de 15 ans pour l'infraction principale de corruption transnationale relative à la violation des devoirs est entré en vigueur en 2017. Il sera donc impossible de savoir avant 2032 si cette réforme législative résoudra le problème pour les affaires futures

194. L'Italie tente également de réduire les retards en augmentant les ressources et l'efficacité du système judiciaire. En effet, elle a commencé à investir une partie importante des fonds d'aide COVID-19 de l'UE pour embaucher 500 magistrats, 5 140 agents administratifs du système judiciaire et 16 500 assistants de juges dans les tribunaux de première instance et les cours d'appel. S'apparentant aux auxiliaires juridiques dans les systèmes de common law, ces assistants judiciaires sont de jeunes juristes qui appuient le travail préparatoire des juges, en effectuant notamment l'étude des dossiers, la recherche de la jurisprudence, la rédaction des décisions, etc. Environ la moitié des assistants ont commencé à travailler en février 2022. La numérisation de l'appareil judiciaire est également envisagée[70].

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour ses projets visant à augmenter sensiblement les ressources humaines et à procéder à la numérisation du système judiciaire. Grâce à ces deux initiatives, les retards observés dans les procédures relatives aux affaires de corruption et autres, qui ont longtemps miné le système judiciaire italien, pourront être considérablement réduits. Ils invitent donc vivement l'Italie à mener à bien ces réformes. Les examinateurs principaux félicitent également l'Italie pour avoir augmenté le délai de prescription pour les personnes physiques dans les affaires de corruption transnationale.

B.4. Coopération internationale

195. En Italie, le droit et la procédure applicables en matière d'entraide judiciaire et d'extradition varient selon l'État requérant. Les instruments de l'UE et leurs actes d'exécution régissent principalement les relations avec les États membres de l'UE, tandis que les traités bilatéraux ou multilatéraux ou le CPP

[70] Loi 134/2021 ; DL 80/2021.

italien régissent les relations avec les autres États. Le ministère de la Justice est l'autorité centrale en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

196. L'Italie a opéré des changements législatifs et politiques importants depuis la Phase 3. En juin 2015, le ministère de la Justice a mis en place un système de classement électronique pour enregistrer toutes les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition entrantes et sortantes, y compris les décisions d'enquête européenne (DEE) et les mandats d'arrêt européens (MAE). Le système permet au ministère de la Justice de suivre l'évolution des demandes et de produire des statistiques. En 2017, l'Italie a mis en œuvre les décisions d'enquête européenne et a apporté des modifications substantielles au CPP. En 2019, le ministère de la Justice a bénéficié d'une augmentation de ses ressources et a créé une Direction générale dédiée aux affaires internationales et à la coopération judiciaire qui a conclu des traités bilatéraux et ratifié des protocoles d'accords multilatéraux de manière active.

B.4.a. Accords bilatéraux et multilatéraux

197. La Recommandation anticorruption XIX.B.i.a. encourage les pays à conclure des accords ou des arrangements bilatéraux en matière d'entraide judiciaire. Depuis 2015, l'Italie a conclu 6 accords bilatéraux d'extradition et d'entraide judiciaire et en a signé 14 qui ne sont pas encore en vigueur[71]. L'Italie est maintenant partie à 32 accords bilatéraux sur l'entraide judiciaire[72] et à 31 accords d'extradition bilatéraux[73] qui s'appliquent aux affaires de corruption transnationale, y compris avec plusieurs pays qui ne sont pas parties à la Convention. La majorité de ces accords exigent la double incrimination (voir la section B.4.b à la page 66).

198. Plusieurs accords multilatéraux peuvent permettre de demander et d'accorder l'extradition et l'entraide judiciaire dans les affaires de corruption transnationale. La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur en Italie en octobre 2013. En 2019, l'Italie a ratifié les troisième et quatrième protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (1957) et le deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959). Les protocoles additionnels, qui accélèrent et simplifient la procédure d'extradition et d'entraide judiciaire, sont entrés en vigueur le 1er décembre 2019. L'Italie est également un État partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).

199. En l'absence d'un traité bilatéral ou multilatéral, l'Italie demande et fournit l'entraide judiciaire et l'extradition en vertu du principe de « courtoisie internationale » et applique la procédure des articles 723-729quinquies (entraide judiciaire) et des articles 697-722bis (extradition). La réciprocité n'est pas une condition préalable.

B.4.b. Exigence de double incrimination

200. L'Italie est partie à de nombreux traités bilatéraux et multilatéraux qui exigent la double incrimination. Pour satisfaire à cette exigence avec des pays qui ne sont pas parties à la Convention anticorruption,

[71] L'Italie a tout récemment conclu des accords bilatéraux en matière d'entraide judiciaire et/ou d'extradition avec le Kosovo, le Kenya, les EAU, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kazakhstan et a signé des accords avec la Colombie, le Nigeria, l'Arménie, le Sénégal, le Koweït, le Cap Vert, la Tunisie, le Mali, l'Algérie, le Niger, la Gambie, l'Ouzbékistan, le Vietnam et le Maroc.

[72] L'Italie a conclu des accords bilatéraux en matière d'entraide judiciaire avec l'Albanie, l'Argentine, l'Algérie, l'Australie, le Brésil, la Bolivie, le Canada, le Chili, le Costa Rica, l'Équateur, le Japon, le Kazakhstan, le Kosovo, le Kenya, Hong Kong (Chine), le Liban, le Mexique, le Monténégro, le Maroc, le Nigeria, la Macédoine du Nord, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République populaire de Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Serbie, la Suisse, la Tunisie, l'Uruguay et le Venezuela.

[73] L'Italie a conclu des accords bilatéraux d'extradition avec l'Albanie, l'Australie, l'Argentine, les Bahamas, le Brésil, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Canada, Cuba, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, le Kazakhstan, le Kosovo, le Kenya, le Lesotho, le Liban, le Monténégro, le Maroc, le Nigeria, la Macédoine du Nord, le Paraguay, le Pérou, la République populaire de Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Serbie, le Mexique, la Tunisie, l'Uruguay et le Venezuela.

l'Italie déclare qu'elle s'appuie sur le fait que tous les pays avec lesquels elle a conclu des accords bilatéraux sont parties à la CNUCC. La CNUCC oblige ses États parties à faire en sorte que la corruption d'agents publics étrangers constitue une infraction dans leur législation nationale.

201. Dans les relations avec les États de l'UE, la loi régissant les mandats d'arrêt européens prévoit la possibilité d'ordonner la délivrance du mandat en l'absence de double incrimination, lorsque l'infraction relève de l'une des catégories couvertes par l'article 2(2) de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil et est punie d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans. L'Italie précise que cette liste inclut la corruption et par extension la corruption transnationale. En fait, la formulation est plus générale et mentionne uniquement la corruption. De même, la Directive 2014/41/UE sur la DEE, reconnaît l'absence de double incrimination parmi les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution, tout comme le texte de la loi italienne de transposition de cette directive. Toutefois, l'exigence de double incrimination est supprimée pour une liste d'infractions similaire à celle du MAE, notamment la corruption, lorsque l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus (DL 108/2017 article 10(f) ; Directive 2014/41/UE article 11(g)). La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959) n'exige pas la double incrimination, sauf si une partie en fait la déclaration, ce que l'Italie n'a pas fait.

B.4.c. Modifications apportées au Code de procédure pénale

202. En 2017, le DL 149/2017 a introduit plusieurs modifications importantes au livre XI du CPP, qui régit les relations judiciaires avec les autorités étrangères. Les modifications simplifient et accélèrent la procédure pour les demandes entrantes d'entraide judiciaire, en la rendant cohérente avec la procédure adoptée pour les DEE. En vertu des modifications, le ministère de la Justice doit transmettre une demande d'entraide judiciaire au procureur compétent dans les 30 jours suivant sa réception. L'exigence antérieure de contrôle judiciaire par la Cour d'appel a été supprimée. Le procureur est désormais l'autorité compétente pour déterminer la recevabilité de la demande et l'exécuter, et il est tenu de le faire sans retard excessif (articles 723 et 724 du CPP). La plupart des 26 Parquets régionaux italiens disposent de départements spécialisés chargés des entraides judiciaires et des décisions d'enquête européenne. Les représentants du Parquet de Rome indiquent qu'ils disposent de 7 procureurs spécialisés dans la réponse aux décisions d'enquête européenne et aux entraides judiciaires. Dans le cadre des nouvelles procédures, les réponses sont rapides, sauf dans les cas complexes qui nécessitent souvent de communiquer directement avec les autorités requérantes et parfois de créer des équipes communes d'enquête. Les représentants du Parquet de Rome ajoutent qu'ils ne rejettent que très peu des milliers de demandes qu'ils reçoivent chaque année. Lorsque les allégations ou la portée de la demande ne sont pas claires, le Parquet sollicite des éclaircissements et ne rejette la demande que dans les cas où cela est strictement nécessaire.

203. Les modifications codifient le principe de reconnaissance mutuelle dans les relations avec les États membres de l'UE et garantissent à cet égard que les décisions et les ordonnances judiciaires rendues ou émises par les autorités compétentes d'autres États de l'UE sont reconnues et exécutées en Italie (art. 696*bis* du CPP). Les modifications ont également introduit plusieurs dispositions visant à faciliter l'admissibilité des preuves fournies et reçues par le biais de l'entraide judiciaire. L'article 725 du CPP prévoit que lors de l'exécution des actes demandés, les procureurs appliquent les dispositions de la loi italienne. Toutefois, ils peuvent utiliser les formulaires expressément demandés par l'autorité judiciaire étrangère s'ils sont cohérents. L'article 725 du CPP permet au procureur d'autoriser les représentants des autorités judiciaires requérantes à assister à l'exécution des actes. De même, les articles 727, 729 et 729bis du CPP permettent de recevoir des preuves d'autorités judiciaires étrangères, y compris si elles ne sont pas strictement conformes aux règles de procédure pénale ou d'admissibilité italiennes.

204. Ces modifications ont aussi permis d'accélérer la procédure d'extradition. Le ministre doit transmettre la demande au Procureur général dans les 30 jours, et celui-ci dispose à son tour de 30 jours pour soumettre ses conclusions finales à la Cour d'appel. La Cour d'appel doit rendre sa décision dans un délai de six mois. La Cour suprême et le ministère de la Justice ont également des délais pour remplir

leurs fonctions d'appel (six mois) et exécutives (45 jours) (articles 703-708 du CPP). Les modifications maintiennent la séparation entre les phases judiciaire et administrative de l'extradition. Les rôles de ces deux entités sont bien distincts : le ministère de la Justice est chargé d'évaluer s'il faut refuser l'extradition, refus qui intervient uniquement dans les cas où l'extradition peut mettre en danger la souveraineté, la sécurité ou d'autres intérêts essentiels de l'État, l'autorité judiciaire quant à elle, évalue si les conditions d'extradition sont remplies en vertu du traité ou de la loi applicable (articles 697 et 701 du CPP). Le ministère de la Justice peut accorder l'extradition lorsqu'une personne y consent ; ou la refuser pour des raisons limitées lorsque l'accord international ne requiert pas de contrôle judiciaire (articles 697 et 701 du CPP ; troisième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition). L'Italie précise que le ministère de la Justice ne refuse l'extradition que dans des cas exceptionnels. Les motifs de refus d'extradition sont discutés plus en détail dans la section B.4.e à la page 68.

B.4.d. Décisions d'enquête européenne et Mandats d'arrêt européens

205. L'introduction de la DEE constitue un autre changement important dans le cadre de l'entraide judiciaire depuis la Phase 3. Le DL 108/2017, qui transpose la Directive 2014/41/UE, régit les demandes d'entraide judiciaire en provenance des États membres de l'UE. Grâce à la procédure de DEE, les demandes d'entraide judiciaire peuvent être transmises directement entre les autorités judiciaires compétentes sans l'intervention du ministère de la Justice. Les demandes d'extradition des États membres de l'UE sont régies exclusivement par la loi 69/2005, qui met en œuvre la décision-cadre 2002/584/JHA du Conseil européen sur les MAE. En 2019 et 2021, l'Italie a introduit des modifications pour rendre sa loi plus conforme à la décision-cadre sur les MAE, en limitant les motifs de non-exécution (loi 117/2019 ; DL 10/2021).

B.4.e. Motifs de refus de l'extradition

B.4.e.i. Concussione

206. Lors de la Phase 2, les examinateurs principaux étaient préoccupés par le fait que l'exigence de la double incrimination, associée au moyen de défense tiré de la *concussione*, puisse constituer un obstacle à l'extradition pour corruption transnationale. Cette question a été classée parmi les questions de suivi de la Phase 3 (question de suivi 13(i)(i)). Comme on l'a vu au paragraphe 142, les modifications effectuées en 2012 ont restreint, sans l'éliminer, le moyen de défense fondé sur la *concussione* dans les affaires de corruption transnationale. Par conséquent, cette question n'est toujours pas résolue.

207. L'Italie déclare que la *concussione* ne constitue pas un motif de contestation de l'extradition et qu'elle n'a jamais été soulevée dans une affaire d'extradition pour corruption nationale ou transnationale. En outre, la *concussione* étant un moyen de défense, l'État requérant serait la seule autorité compétente pour statuer sur le fond. Toutefois, cet argument ne tient pas compte de l'exigence de la double incrimination. Avant d'accorder l'extradition, les autorités judiciaires italiennes doivent examiner le comportement présumé de la personne dont l'extradition est demandée afin de s'assurer que la condition préalable de la double incrimination est remplie. En invoquant la *concussione*, une personne recherchée en vue d'une extradition pourrait avancer l'argument que sa conduite ne constitue pas une infraction pénale en Italie parce qu'elle est une victime de la *concussione* et non un auteur de corruption. Par conséquent, l'exigence de la double incrimination pourrait ne pas être satisfaite et l'extradition pourrait être refusée.

Commentaire

Les examinateurs principaux réitèrent la question 13(i)(i) de suivi de Phase 3 et recommandent que le Groupe de travail examine si la concussione est un moyen de défense permettant de s'opposer à l'extradition dans les affaires de corruption transnationale.

B.4.e.ii. Expiration du délai de prescription

208. Lors de la phase 3, le délai de prescription relatif à l'infraction de corruption transnationale a suscité une vive inquiétude de la part du Groupe de travail, qui a recommandé à l'Italie de prendre d'urgence des mesures pour le prolonger. Les procureurs ignoraient si l'extradition serait possible après expiration du délai de prescription d'une infraction en Italie. En raison de cela, on avait des doutes sur le fait que l'Italie puisse adhérer aux exigences de l'article 10(3) de la Convention, qui demande qu'une Partie extrade ses ressortissants pour corruption transnationale ou, si elle refuse une extradition en raison de la nationalité de l'auteur présumé, qu'elle engage elle-même des poursuites à son encontre (question de suivi 13(i)(ii)).

209. Depuis lors, l'Italie a pris des mesures pour remédier aux lacunes du régime de prescription applicable aux personnes physiques (voir la section B.3.d à la page 64). En outre, l'expiration de la prescription dans l'État requis ne constitue pas un motif de refus d'extradition en vertu du CPP (article 705) ou l'un des motifs facultatifs de refus d'un MAE. Pour les infractions commises avant l'entrée en vigueur du MAE (7 août 2002), la Convention d'extradition entre les États membres de l'Union européenne (1996) stipule qu'une partie ne peut refuser l'extradition parce que les poursuites ou la peine sont prescrites dans l'État requis. Depuis la phase 3, l'Italie a ratifié le quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1957). L'article 1 du Protocole additionnel remplace l'article 10 de la Convention. Il prévoit que l'extradition ne sera pas refusée lorsque l'infraction est prescrite dans l'État requis, comme c'était le cas auparavant en vertu de l'article 10. La Cour suprême a récemment accordé l'extradition à la Pologne et à la Suisse. Le tribunal a jugé que l'expiration de la prescription en Italie ne constitue pas un motif de refus d'extradition en vertu de la Convention d'extradition entre les États membres de l'Union européenne (1996) et du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1957), respectivement. Dans ce dernier cas, il s'agissait d'un ressortissant italien.

B.4.e.iii. Extradition de ressortissants italiens

210. En vertu de l'article 10(3) de la Convention, si une partie refuse d'extrader son ressortissant uniquement en raison de sa nationalité, elle doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour qu'elles engagent des poursuites. L'Italie n'extrade ses ressortissants que lorsque cela est expressément prévu par un accord (article 26 de la Constitution). Certains de ses accords d'extradition bilatéraux et multilatéraux stipulent que, lorsque l'extradition est refusée en raison de la nationalité, l'Italie poursuivra la personne recherchée à la demande de l'État requérant. Pour des affaires de corruption transnationale, l'Italie déclare qu'elle est tenue par l'article 10(3) de la Convention de soumettre l'affaire aux autorités judiciaires italiennes pour qu'elles engagent des poursuites. Une demande de l'État requérant n'est pas nécessaire.

211. En 2018, l'Italie a refusé l'extradition d'un ressortissant italien demandée par l'Inde dans l'Affaire des hélicoptères (Inde). Il n'existe aucun accord bilatéral d'extradition entre l'Italie et l'Inde. La personne recherchée a été mise en examen en Italie pour son rôle dans le système de corruption transnationale. Toutefois, les accusations portées contre elle ont été rejetées en 2019. L'Italie est actuellement en négociation avec l'Inde pour adopter un accord d'extradition.

B.4.e.iv. Demandes portant atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou aux intérêts essentiels de l'Italie

212. Comme nous l'avons vu précédemment, le CPP fait une distinction entre les phases administrative et judiciaire de l'extradition. En vertu de l'article 705, la Cour d'appel rendra un arrêt favorable à l'extradition si de sérieux indices de culpabilité existent, ou si un jugement définitif de condamnation a été rendu, et à condition qu'il n'existe aucune procédure en cours ni aucun jugement définitif pour les mêmes infractions contre la personne recherchée en Italie. Le CPP énumère des motifs limités pour lesquels la Cour d'appel peut refuser l'extradition. Ces motifs concernent essentiellement la protection des droits fondamentaux de la personne recherchée (article 705(2)).

213. Le ministère de la Justice, peut à sa discrétion, décider de ne pas donner suite à une demande d'extradition qui porte atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou aux intérêts essentiels de l'Italie ou lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que la personne extradée pourrait faire l'objet d'actes de persécution ou de discrimination, recevoir un traitement inhumain ou être condamnée à la peine de mort (articles 697(1bis) et 698 du CPP). De même, le ministère de la Justice peut, à sa discrétion, décider de ne pas exécuter une demande d'entraide judiciaire provenant d'un État non membre de l'UE lorsqu'il existe un danger pour la souveraineté nationale, la sécurité ou les intérêts essentiels de l'Italie (article 723(3) du CPP). On ne dispose d'aucune indication sur la manière dont ce pouvoir discrétionnaire est exercé. L'article 723(5) spécifie des motifs supplémentaires pour lesquels le ministre peut refuser une demande d'entraide judiciaire, à savoir lorsque les mesures demandées sont interdites ou contraires à la loi italienne ou lorsqu'il pense raisonnablement que des considérations de race, de religion, de sexe, de nationalité, de langue, d'opinions politiques ou de conditions personnelles ou sociales peuvent affecter le procès ou son issue.

214. Les dispositions qui autorisent le refus de l'assistance en raison des intérêts essentiels de l'État peuvent être en contradiction avec l'article 5 de la Convention. L'extradition ou l'entraide judiciaire dans les cas de corruption transnationale ne doit pas être influencée par des considérations d'intérêt économique national sous couvert de protection des intérêts essentiels de l'État. Les autorités italiennes affirment que le ministère de la Justice ne refuse pas d'exécuter des demandes d'entraide judiciaire, bien qu'il ait le pouvoir de ce faire. Le ministère de la Justice reçoit entre 2 000 et 2 500 demandes d'entraide judiciaire par an. L'article 723(3) du CPP n'a jamais été utilisé dans la pratique. En revanche, le ministre a refusé l'extradition, mais uniquement dans des cas exceptionnels et jamais pour des raisons d'intérêt économique. Le ministre peut refuser une extradition accordée par les tribunaux, mais il ne le fera que pour sauvegarder les droits fondamentaux d'une personne, tels que le droit à un procès équitable ou pour prévenir des cas de discrimination.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que des dispositions telles que celles contenues dans le CPP italien, qui confèrent au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire de refuser l'assistance lorsque celle-ci risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou aux intérêts essentiels de l'Italie, ne sont pas propres à l'Italie, et que de nombreux accords internationaux contiennent des dispositions similaires. On ne dispose d'aucune indication sur la manière dont ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé. Lors des évaluations des autres pays, le Groupe de travail a noté que de telles dispositions pourraient entraver la coopération internationale dans les affaires de corruption transnationale[74]. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Groupe de travail suive l'application des articles 697(1bis), 698 et 723(3) du CPP dans la pratique.

B.4.f. L'entraide judiciaire dans la pratique

B.4.f.i. Demandes d'entraide judiciaire entrantes dans des affaires de corruption transnationale

215. Comme il a été observé lors de la Phase 3 (paragraphe 141), le droit italien impose peu de restrictions en ce qui concerne l'entraide judiciaire. La seule condition préalable est de savoir si l'activité faisant l'objet de l'enquête est criminelle. L'Italie fournit une entraide judiciaire dans les affaires concernant les personnes morales, indépendamment du fait que le pays demandeur imposerait une responsabilité pénale ou administrative. L'Italie déclare qu'il n'existe aucun seuil de preuve pour fournir une assistance. Il suffit que l'autorité requérante indique la pertinence des preuves recherchées pour une enquête en cours. L'Italie ne rejette pas les demandes d'entraide judiciaire pour des raisons de secret bancaire. Selon les

[74] À titre d'exemple, consulter le rapport de Phase 4 consacré à la France, paragraphes 292-295 et recommandation 12(b) ; rapport de Phase 3 consacré à la Belgique, paragraphes 130-139 et question de suivi 14(e) ; le rapport de Phase 3 consacré à l'Estonie, paragraphe 110 et recommandation 4 ; Argentine Phase 3bis, paragraphes 191-195 et question de suivi 14(j).

autorités italiennes, la procédure d'obtention de dossiers bancaires et de documents d'entreprise est rapide et simple. Depuis 2015, on note 5 cas où l'Italie a fourni des documents bancaires dans des affaires de corruption transnationale ; elle l'a fait dans un délai de 4 à 11 mois.

216. À l'époque de l'évaluation de Phase 3, les informations disponibles étaient insuffisantes pour évaluer la pratique de l'Italie en matière d'entraide judiciaire dans les affaires de corruption transnationale. Depuis juin 2015, date à laquelle le ministère de la Justice a commencé à utiliser un système électronique de gestion des affaires, l'Italie a reçu 13 demandes d'entraide judiciaire concernant des personnes morales et physiques dans des affaires de corruption transnationale. Les délais de réponse sont allés de 2 jours à 2 ans et 8 mois, avec un délai moyen d'environ 7 mois et demi. À titre d'exemple, le temps de réponse pour les 3 DEE reçues a été de 2 jours à 4 mois. L'Italie a répondu à la majorité des demandes des pays non membres de l'UE en moins de six mois. Cependant, des retards importants sont survenus en 2016 concernant une demande d'entraide judiciaire entrante de l'Argentine pour des données de télécommunication. Dans un premier temps, l'Italie a déclaré que le retard était imputable à la « compétence concurrente de différents Parquets italiens ». Par la suite, l'Italie a déclaré que le retard était imputable à l'exigence de contrôle de la Cour d'appel, étant rappelé que cette procédure a été supprimée par les modifications apportées au CPP en 2017.

217. L'enquête de 2021 réalisée auprès des membres du Groupe de travail sur la coopération internationale avec l'Italie (enquête de 2021) soulève également des inquiétudes quant aux délais de traitement de l'Italie. La majorité des pays font état d'une bonne coopération avec l'Italie et d'un échange fluide pour leurs demandes d'entraide judiciaire, mais un pays qui sollicite fréquemment l'aide de l'Italie relève des retards dans la fourniture des documents bancaires. Selon ce dernier, une demande a pris 22 mois, et une autre émise il y a plus de 11 mois est toujours sans réponse. Les pays indiquent également que si l'Italie n'a pas refusé leurs demandes, elle n'a toutefois pas répondu à 30 % des demandes de signification d'une citation ou d'une assignation à comparaître. Un autre pays signale que le délai de traitement des demandes par les autorités italiennes varie. Dans certains cas, selon ce pays, les autorités judiciaires italiennes semblent être surchargées et ne répondent pas aux demandes qu'elles considèrent comme non urgentes. Ce pays signale également des difficultés pratiques et techniques qui entraînent des retards pour certains Parquets régionaux (par exemple, un service postal lent ou inefficace et la difficulté à contacter l'autorité compétente par téléphone). Il signale aussi des retards dans les affaires de confiscation, qui sont la conséquence de la longueur des procédures judiciaires italiennes. En revanche, pour ce qui est des points positifs, il fait état d'une coopération rapide et efficace dans une récente affaire de blanchiment de capitaux et de corruption transnationale.

B.4.f.ii. Demandes d'entraide judiciaire sortantes dans des affaires de corruption transnationale

218. Le ministère de la Justice transmet les demandes d'entraide judiciaire à l'autorité compétente étrangère dans les 30 jours suivant leur réception par les autorités judiciaires italiennes (art. 727 du CPP). En cas d'urgence ou lorsqu'un accord international le permet, l'autorité judiciaire peut directement lancer la procédure. En cas de retards considérables ou d'absence de réponse sans justification de la part du pays requérant, le ministère de la Justice entame des consultations avec les autorités étrangères par voie diplomatique.

219. Depuis la Phase 3, l'Italie s'est montrée proactive en ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire dans les enquêtes sur la corruption transnationale. Elle a envoyé au moins 59 demandes d'entraide judiciaire dans 19 affaires. En outre, l'Italie et les membres du Groupe de travail qui ont répondu à l'enquête de 2021 notent l'utilisation réussie des réseaux de coopération informels. Cependant, l'Italie n'a pas sollicité une entraide judiciaire dans 6 affaires où elle était compétente et pour lesquelles des procédures pénales étaient en cours à l'étranger. En ce qui concerne la qualité des demandes, les réponses à l'enquête de 2021 indiquent que les DEE italiennes ne comportent pas toujours tous les détails nécessaires. Les autorités d'un pays déclarent qu'elles ont dû demander des informations supplémentaires

concernant une des deux demandes de l'Italie et celles d'un autre pays indiquent que la description des faits pourrait être plus claire.

220. Dans plusieurs cas, les réponses aux demandes d'entraide judiciaire sortantes ont été fournies avec un retard considérable et 10 demandes sont restées sans réponse. Le temps de réponse varie de 5 jours à 2 ans et 7 mois. L'Italie a effectué le suivi des demandes dans 6 affaires et a signalé une intervention du ministre dans une affaire récente. Dans une autre affaire, le Parquet de Milan a adressé une lettre de réclamation aux autorités argentines. Malgré ces actions de suivi, plusieurs enquêtes ont été abandonnées lorsque l'Italie n'a reçu aucune réponse ou des réponses inappropriées.

B.4.f.iii. Équipes d'enquête conjointes

221. La Recommandation anticorruption XIX.C encourage les Parties à la Convention à prendre des mesures proactives afin de coopérer dans les enquêtes et poursuites pour corruption transnationale, y compris sous la forme d'une coordination directe, en faisant appel aux organisations internationales et régionales compétentes, et en créant des équipes d'enquête conjointes ou parallèles. Une récente affaire de corruption transnationale a été traitée par une équipe d'enquête conjointe des autorités allemandes, italiennes et finlandaises, coordonnée par Eurojust.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour les efforts concertés qu'elle a déployés afin de renforcer son cadre juridique et politique en matière de coopération internationale et d'améliorer ainsi sa capacité à fournir rapidement et efficacement des services d'entraide judiciaire et d'extradition dans les affaires de corruption transnationale. Ils saluent également la pratique bien établie de l'Italie consistant à rechercher et à fournir une entraide judiciaire dans les affaires de corruption transnationale et, en particulier, ses efforts récents pour se coordonner avec les autres Parties à la Convention dans les affaires multijuridictionnelles. Il est particulièrement crucial pour les autorités répressives italiennes d'obtenir des réponses rapides aux demandes d'entraide judiciaire sortantes, en raison des problèmes qui découlent du délai de prescription applicable aux personnes morales. Les examinateurs principaux notent avec inquiétude les cas dans lesquels l'absence de réponses ou les réponses inappropriées aux demandes d'entraide judiciaire de l'Italie ont entraîné l'abandon d'affaires de corruption transnationale. Ils recommandent à l'Italie de prendre des mesures pour garantir un suivi systématique des demandes et pour que le ministère de la Justice continue d'intervenir en cas de retard ou d'inaction.

B.4.g. L'extradition dans la pratique

222. L'Italie n'a jamais sollicité ni accordé l'extradition dans une affaire de corruption transnationale. Deux membres du Groupe de travail ont exprimé leurs préoccupations dans l'enquête de 2021 concernant le refus d'extradition par l'Italie dans des affaires de corruption autres que la corruption transnationale. L'un d'eux conteste une décision de l'Italie de refuser l'extradition, estimant que les motifs du refus n'étaient pas conformes à la Convention européenne d'extradition (1957). Un autre affirme que l'Italie a refusé l'extradition pour des raisons qui ne figuraient pas parmi les motifs de refus prévus par l'accord bilatéral entre les deux pays.

B.5. Infractions liées à la corruption transnationale

B.5.a. Infraction de blanchiment de capitaux

223. Le blanchiment de capitaux est considéré comme une infraction en vertu de l'article 648bis du Code pénal et est complété par deux autres infractions qui traitent de l'origine illicite des produits du délit : les articles 648 (recel) et 648ter (utilisation d'argent, de biens ou de ressources d'origine illicite). L'article 648ter.1, qui érige en infraction l'auto-blanchiment dans les circonstances où le principe *ne bis in*

idem ne s'applique pas, est entré en vigueur le 1er janvier 2015 (question de suivi 13(e) de la phase 3). La corruption transnationale est une infraction principale qui peut donner lieu à toutes les infractions de blanchiment de capitaux. Le comportement sous-jacent à une infraction principale commise à l'étranger doit également constituer une infraction au regard du droit italien (double incrimination)[75]. Une condamnation est possible même si l'auteur de l'infraction principale n'est pas mis en examen ou puni[76]. Les personnes physiques encourent une peine d'emprisonnement de 4 à 12 ans et 5 000 à 25 000 EUR d'amende, sauf en cas d'auto-blanchiment où la peine est de 2 à 8 ans assortie de la même amende. Le fait de commettre une infraction dans l'exercice d'une activité professionnelle constitue une circonstance aggravante. Les sanctions sont réduites si l'infraction principale est passible d'une peine d'emprisonnement maximale inférieure à cinq ans. La confiscation du produit ou du bénéfice de l'infraction, ou de sa valeur équivalente, est obligatoire en cas de condamnation, à moins que le bien n'appartienne à une personne sans lien avec l'infraction (article 648quater du CP). Depuis 2021, l'autorisation du ministre de la Justice n'est plus nécessaire pour engager des poursuites pour auto-blanchiment commis par un ressortissant italien à l'étranger.

224. La répression effective de l'infraction de blanchiment de capitaux dont l'infraction principale est la corruption transnationale peut ne pas être suffisante. En effet, l'Italie n'a prononcé qu'une seule condamnation de ce type. En mai 2021, une personne physique a été condamnée à une peine de 23 mois de prison avec sursis et à une amende de 6 000 EUR pour avoir blanchi 475 219 EUR qui représentaient le produit d'un acte de corruption transnationale. Une personne morale conteste actuellement la même accusation. Un grand nombre des 50 autres actions répressives en matière de corruption transnationale figurant dans les réponses au questionnaire contiennent des allégations de comportement qui pourraient s'apparenter à du blanchiment de capitaux en vertu de la loi italienne, par exemple un corrupteur qui blanchit le produit de contrats entachés de corruption ou qui dissimule des pots-de-vin sous la forme d'honoraires de consultants. Aucune n'a donné lieu à des accusations de blanchiment de capitaux lié à la corruption transnationale. Les statistiques fournies par l'Italie indiquent qu'entre 2016 et 2019, en moyenne 2 561 personnes physiques et 27 personnes morales ont été poursuivies chaque année pour blanchiment de capitaux (de toute évidence, non fondé sur la corruption transnationale). Le taux de condamnation a été extrêmement faible, soit 27 % et 5 % pour les personnes physiques et morales respectivement.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour avoir criminalisé l'auto-blanchiment. Ils recommandent à l'Italie de prendre les mesures appropriées pour sanctionner de manière efficace l'infraction de blanchiment de capitaux commise en lien avec des affaires de corruption transnationale.

B.5.b. Infraction de falsification des comptes

B.5.b.i. Éléments de l'infraction de falsification des comptes

225. L'Italie a amélioré son infraction de falsification des comptes depuis la Phase 3. Les articles 2621 et 2622 du Code civil définissent les infractions de falsification des comptes pour les sociétés non cotées et cotées respectivement. Les infractions actuelles sont des délits (*delitti*) et non des contraventions (*contravvenzioni*). Les seuils monétaires de responsabilité ont été éliminés, en réponse à la recommandation 9(a)(i) de la Phase 3. La responsabilité des entreprises n'est plus limitée aux infractions commises « dans l'intérêt de la société, par les administrateurs, directeurs généraux ou liquidateurs, ou par les personnes physiques placées sous leur contrôle, si le fait ne se serait pas produit s'ils avaient exercé ce contrôle dans le respect des obligations inhérentes à leur fonction ». Au lieu de cela, la norme

[75] Cass. Penale 42120/2012 ; GAFI (2016), Italy: Mutual Evaluation Report, p. 131.
[76] GAFI (2016), Italy : Mutual Evaluation Report, p. 131.

générale de responsabilité des entreprises prévue dans le décret législatif 231/2001 est maintenant appliquée.

226. Néanmoins, les infractions de falsification des comptes demeurent plus restrictives que l'article 8(1) de la Convention :

(a) Restriction concernant les auteurs de l'infraction : L'infraction ne peut être commise que par « les administrateurs, les directeurs généraux, les responsables de la préparation des documents comptables de la société, les commissaires aux comptes et les liquidateurs ». L'article 2639(1) du Code civil étend la responsabilité à ceux qui exercent de facto les mêmes fonctions. Toutefois, d'autres employés d'une entreprise (par exemple, les cadres de niveau inférieur) ne sont pas pris en compte. L'Italie affirme que l'article 110 du CP impose une responsabilité à d'autres personnes. Mais cette disposition stipule seulement que lorsque plusieurs personnes participent à une infraction, chacune d'elle est tenue responsable. Cette disposition n'aboutirait pas à reconnaître la responsabilité si un cadre de niveau inférieur commet une falsification des comptes sans la participation de cadres de niveau hiérarchique supérieur. L'Italie fait également référence aux infractions prévues par le DL 39/2010 aux articles 29 et 2625, mais ces infractions ne s'appliquent également qu'aux administrateurs de sociétés.

(b) Recherche du profit : L'infraction n'interdit que la falsification des comptes commise « pour obtenir un bénéfice indu ». Elle ne couvre pas la falsification des comptes visant à dissimuler un acte de corruption commis pour obtenir un contrat non rentable qui facilite l'entrée sur le marché, par exemple. Exiger que le bénéfice soit « indu » pourrait exclure un corrupteur qui est le soumissionnaire le mieux qualifié ou qui se serait autrement vu attribuer le marché. L'Italie fait valoir que cette situation serait couverte, car la disposition légale applicable serait interprétée de manière large. Elle n'a toutefois pas fourni de décisions en ce sens ou de jurisprudence à l'appui de cette affirmation.

(c) Falsification exclusivement limitée aux informations externes : La falsification doit figurer « dans les états financiers, rapports ou autres communications de l'entreprise adressés aux actionnaires ou au public ». Ces communications doivent également être « requises par la loi sur la situation économique, le bilan ou la situation financière de la société ou du groupe ». L'infraction ne couvrirait pas la falsification des livres et registres comptables internes (par exemple, les grands livres) ou des documents externes ne relevant pas des catégories énumérées.

(d) Matérialité et probabilité d'induire en erreur : L'infraction ne concerne que les falsifications « matérielles pertinentes » (*fatti materiali rilevanti*)[77] qui sont « concrètement susceptibles d'induire des tiers en erreur ». Les infractions « particulièrement moins graves » peuvent également être exemptées de poursuites (article 2621ter du code civil et art. Le Groupe de travail a déclaré lors de la phase 2 (paragraphe 184) que de telles exigences « peuvent laisser impunis de nombreux cas d'activités décrites à l'article 8(1) de la Convention ».

(e) Les « petites » sociétés non cotées ne peuvent être poursuivies qu'à la suite d'une plainte de la société, des actionnaires, des créanciers ou des destinataires de la communication d'entreprise. Exiger d'un actionnaire d'une entreprise privée et familiale qu'il dépose une plainte est un peu lui demander de se dénoncer lui-même, et il est donc peu probable qu'il le fasse (paragraphe 116 et recommandation 9(a)(ii)) du rapport de Phase 3). Dans ce contexte, l'Italie rappelle que le Code civil définit une « petite » société comme une société non cotée dont le chiffre d'affaires brut a été inférieur à 200 000 EUR au cours des trois dernières années[78]. Dans ces conditions, « il est très improbable, voire impossible » que de telles « microentreprises » s'engagent dans des transactions économiques à l'échelle internationale. Toutefois, il ressort des données économiques que de nombreuses micro, petites et moyennes entreprises italiennes sont actives au niveau international et sont susceptibles de commettre des actes de corruption transnationale (voir para. 9) Quelques-unes de ces entreprises pourraient être considérées comme « petites » au sens du Code civil. L'Italie ne fournit pas de données permettant de contredire cette observation.

[77] Pour une définition de la « pertinence » dans ce contexte, voir Cass. Penale 22474/2016, para.
[78] 2621bis(2) du code civil et RD 267/1942, Art. 1(2).

227. 227. Les infractions de fraude fiscale ne peuvent pas être utilisées pour remédier à ces lacunes, contrairement à ce que prétendent les autorités italiennes. Ces infractions visées dans le DL 74/2000 ne couvrent que la falsification des comptes suivie de conséquences fiscales. Comme l'a indiqué la Cour suprême dans l'affaire de corruption transnationale relative aux hélicoptères (Inde), ces infractions exigent la preuve d'une « *mens rea* spécifique de fraude fiscale, c'est-à-dire l'intention délibérée et exclusive d'éviter de payer des impôts en pleine conscience de l'illégalité de la fin et des moyens ». En effet, comme l'admet l'Italie, l'infraction s'applique « lorsque le/la contribuable a utilisé, dans sa déclaration fiscale, des factures qui ne correspondent pas à une transaction économique réelle ». L'Italie fait également référence au DL 201/2011 Art. 11, mais cette disposition ne couvre que les fausses informations fournies à la *Guardia di Finanza*. Le champ d'application de ces infractions est donc plus restreint que l'article 8 de la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie pour avoir fait évoluer les infractions de falsification des comptes. Néanmoins, ces infractions continuent de différer sensiblement de l'article 8(1) de la Convention. Les infractions fiscales ne concernent également que la falsification des comptes ayant des conséquences fiscales. Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de modifier sa législation afin d'interdire l'ensemble des comportements décrits dans l'article 8(1) de la Convention.

B.5.b.ii. Sanctions de l'infraction de falsification des comptes

228. Le Tableau 4 ci-dessous résume les sanctions réprimant l'infraction de falsification des comptes. Les sanctions pour les personnes morales augmentent d'un tiers si l'entité en tire des bénéfices considérables. Il existe toutefois quelques sanctions accessoires (par exemple, l'interdiction d'exercer des fonctions de direction et de gestion d'entreprise) prévues pour les personnes physiques. La confiscation concerne aussi bien les personnes physiques que morales[79].

Tableau 4. Sanctions en cas d'infractions de falsification des comptes

	Personnes physiques	Personnes morales
Sociétés cotées et assimilées	Emprisonnement : 3 à 8 ans	206 400 EUR– 1 858 800 EUR
Sociétés non cotées	Cinq ans de prison maximum	103 200 EUR – 1 239 200 EUR
Sociétés non cotées en bourse qui sont « petites » ou qui commettent une infraction d'« importance mineure ».	Emprisonnement : 6 mois à 3 ans	51 600 EUR – 619 600 EUR

229. Les amendes maximales infligées aux personnes morales ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Prenons l'exemple d'une des plus grandes entreprises italiennes qui a récemment été condamnée pour corruption transnationale (mais pas pour falsification des comptes). L'amende maximale pour falsification des comptes ne s'élèverait qu'à 0.003 % du chiffre d'affaires moyen de l'entreprise pour la période 2017-2021. Lors des évaluations d'autres pays, le Groupe de travail a constaté que des amendes maximales de 705 000 ou 780 000 EUR étaient trop faibles. Un pays a été encouragé à imposer des amendes allant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires d'une entreprise[80].

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie d'augmenter considérablement les sanctions à l'encontre des personnes morales qui commettent une infraction de falsification des comptes liée à la corruption transnationale.

[79] Articles 2621, 2621-bis, 2622, et 2641 du code civil ; articles 10, 19 et 25ter(2) du DL 231/2001 ; articles. 19(4) et 32bis du CP ; Loi 262/2005 article 39(5).
[80] Rapport de Phase 3 consacré aux Pays-Bas, paragraphe 108 et Recommandation 6(b) ; Rapport de Phase 4 consacré à l'Australie (2017), paragraphes 85 et 95.

B.5.b.iii. Répression de l'infraction de falsification des comptes

230. La répression effective de l'infraction de falsification des comptes liée à la corruption transnationale est inadéquate. Un grand nombre des 51 affaires de corruption transnationale mentionnées dans les réponses au questionnaire concernaient des activités fictives et des fausses factures. Cependant, aucune n'a donné lieu à des mises en examen ou à des enquêtes sur les infractions au Code civil relatives à la falsification des comptes. Dans cinq affaires, il y a eu des accusations d'infractions fiscales, probablement parce que l'on disposait de preuves de fraude fiscale et non de falsification des comptes. L'Italie a également fourni des statistiques indiquant une moyenne annuelle de 1 550 condamnations de personnes physiques pour falsification des comptes entre 2014 et 2019. Toutefois, ces affaires n'impliquaient probablement pas la corruption transnationale, étant donné que les réponses au questionnaire ne mentionnent aucune affaire de falsification des comptes.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de veiller à ce que les autorités compétentes prennent également dûment en considération l'engagement de poursuites à l'encontre des personnes physiques ou morales impliquées dans des infractions de falsification des comptes commises dans le but de corrompre des agents publics étrangers ou de dissimuler cette corruption, telles que définies à l'article 8 de la Convention.

B.6. Conclusion des affaires de corruption transnationale et sanctions

B.6.a. Accords hors procès (patteggiamento)

231. Les affaires de corruption transnationale peuvent être réglées par des accords hors procès, dans le cadre d'une procédure connue sous le nom de patteggiamento. La procédure est accessible à une personne physique qui est condamnée à une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans (article 444(1) du CPP) ou à une personne morale qui s'est vu infliger une sanction financière (art. 63(1) du DL 231/2001). Sur demande conjointe du procureur et de l'accusé, la peine d'emprisonnement ou la sanction financière peut être réduite d'un tiers au plus. Si un juge approuve le règlement de l'affaire de cette manière un jugement est alors rendu. Si la peine infligée est inférieure ou égale à deux ans, l'infraction est éteinte si le contrevenant ne commet pas d'infraction similaire dans les cinq ans (article 445(2) du CPP).

232. La confiscation est probablement une condition préalable pour la conclusion d'un accord de *patteggiamento*. L'article 444(1ter) exige « le remboursement intégral du prix ou du bénéfice » de certaines infractions énumérées, dont l'article 322bis du CP. L'article 322ter(2) prévoit explicitement que, pour les personnes physiques, la confiscation est obligatoire pour le *patteggiamento* en cas d'infraction de corruption transnationale en vertu des articles 321 et 322bis du CP. Il en est de même pour les personnes morales en vertu de l'article 63 du DL 231/2001, affirment les autorités italiennes. La confiscation est également obligatoire, que le *patteggiamento* soit utilisé ou non (article 19 du DL 231/2001). La Cour suprême a toutefois jugé que le *patteggiamento* n'est pas éligible à la « réparation pécuniaire » en vertu de l'article 322quater[81].

233. Le patteggiamento est à l'origine de la plupart des actions de répression de la corruption transnationale menées avec succès par l'Italie. Il représentait la totalité des sanctions pour corruption transnationale à l'époque de la Phase 3 (paragraphe 98). Depuis lors, sur les 14 personnes physiques et 8 personnes morales qui ont été sanctionnées pour corruption transnationale, le patteggiamento a été utilisé pour tous sauf 3 personnes physiques et 2 personnes morales[82].

[81] Cass. Penale 12541/2019, Section 2.
[82] Affaires des installations de gaz (Nigeria) et de la logistique (RDC et Niger).

234. Le *patteggiamento* soulève deux questions : la redevabilité et la transparence ; et son application aux contrevenants coopératifs. Le caractère suffisant des sanctions résultant du *patteggiamento* pour les personnes physiques et morales est examinée dans les sections B.6.b à la page 79 et C.3 à la page 88.

B.6.a.i. Obligation de rendre des comptes et transparence du *patteggiamento*

235. Le *patteggiamento* est soumis à un contrôle juridictionnel[83]. Le procureur doit consentir à la procédure de *patteggiamento* si les conditions préalables sont réunies (voir les paragraphes 231-232). Les refus de cette procédure peuvent être réexaminés judiciairement. Le *patteggiamento* est ensuite soumis à un juge qui examine la qualification juridique des faits, les circonstances de l'affaire et l'adéquation de la peine (article 444(2) du CPP). Cet examen inclut la prise en compte des facteurs aggravants et atténuants de la peine, selon les autorités italiennes[84]. Le juge approuve ou rejette ensuite le *patteggiamento* proposé ; il ne peut pas modifier la peine convenue entre le ministère public et l'accusé (sauf le montant de la confiscation)[85]. Dans l'affaire de corruption transnationale de la société de conseil (Macédoine du Nord), un juge a rejeté un *patteggiamento* parce que la peine proposée n'était pas adaptée à la gravité de l'infraction.

236. Les décisions prises lors d'un *patteggiamento* pourraient toutefois être plus transparentes. La recommandation 4(e) de la Phase 3 demandait à l'Italie de « rendre publics, le cas échéant et conformément aux règles relatives à la protection des données et aux dispositions de la Constitution, par tout moyen jugé approprié, certains aspects des accords conclus dans le cadre de la procédure du *patteggiamento*, par exemple les raisons pour lesquelles cette procédure a été jugée approprié dans une affaire donnée et les conditions de l'accord, en particulier le montant convenu qui doit être versé ». L'Italie n'a pas mis en œuvre cette recommandation. La plupart des décisions de *patteggiamento* dans des affaires de corruption transnationale ne sont pas disponibles sur Internet ; pour les obtenir, il faut en faire la demande aux autorités italiennes.

237. Rendre les décisions de *patteggiamento* disponibles sur demande n'équivaut pas à une publication des jugements. L'Italie déclare que « les jugements du *patteggiamento*, en particulier ceux rendus dans des affaires sensibles, sont toujours rendus publics. […] Les journalistes et toutes les autres personnes qui ont un intérêt légitime dans l'affaire ont le droit de demander au tribunal qui a rendu un jugement de leur en fournir une copie ». Toutefois, cette démarche n'est pas adéquate car l'ensemble du public doit y avoir accès, et non pas uniquement les personnes qui ont un « intérêt légitime », quel que soit le sens de ce terme. En outre, seules les personnes qui ont déjà connaissance d'un accord peuvent en demander une copie. Les autorités italiennes se doivent donc d'informer activement le public des accords relatifs à la corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux réitèrent la Recommandation 4(e) de Phase 3 et préconisent à l'Italie, le cas échéant, et conformément aux règles de protection des données et aux droits à la vie privée, selon le cas, de rendre publics les éléments des accords hors procès, notamment : (a) les principaux faits et les personnes physiques et/ou morales concernées ; (b) les éléments pertinents pris en compte pour décider d'un accord hors procès ; (c) la nature des sanctions imposées et la justification de leur application ; et (d) les mesures correctives, y compris l'adoption ou l'amélioration des contrôles internes et des programmes ou mesures de conformité en matière de lutte contre la corruption et la surveillance.

[83] Recommandation anticorruption XVIII.vii.
[84] Référence Cass. Penale 3779/2020 et CC Art. 133.
[85] Cass. Penale 54977/2016.

B.6.a.ii. *Patteggiamento* et coopération des contrevenants

238. Trois des affaires de corruption transnationale qui ont abouti à des relaxes ont reposé sur la coopération des contrevenants, ce qui est loin d'avoir produit des résultats positifs. Les dépositions de ces témoins n'étaient pas les seules preuves de la corruption transnationale. Certains des témoignages ont également porté sur des questions sans rapport avec la corruption, par exemple des pots-de-vin présumés reçus par d'autres accusés. Néanmoins, le rejet des preuves de ces témoins a eu un impact négatif sur les dossiers de l'accusation dans une certaine mesure :

- Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), l'un des intermédiaires a accepté de coopérer avec l'accusation et a été condamné par le biais d'un *patteggiamento* en 2014. La condamnation est devenue définitive plus tard cette année-là. Il a ensuite témoigné lors du nouveau procès en 2017. En relaxant l'accusé, la Cour d'appel a rejeté une partie du témoignage de l'intermédiaire.
- De même, dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), un cadre d'une société défenderesse a été condamné par voie de *patteggiamento*, et sa condamnation est devenue définitive en juin 2017. Il a ensuite témoigné contre d'autres accusés. En janvier 2020, la Cour d'appel a prononcé la relaxe des autres accusés, estimant que l'accusation de corruption n'avait pu être prouvée. La Cour a estimé que les preuves apportées par ce cadre étaient « décousues, confuses et également peu fiables ».
- Dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), un cadre de la société défenderesse a également coopéré avec les autorités et a témoigné lors du procès. Le tribunal a conclu à « un manque de fiabilité intrinsèque » de son témoignage. L'Italie souligne que le *patteggiamento* n'a pas été utilisé. Néanmoins, cette affaire est un autre exemple de manque de fiabilité des contrevenants qui coopèrent dans les affaires de corruption transnationale.

239. 239. L'accusation ne semble pas avoir de recours lorsque ces accusés coopératifs ne sont pas fiables. Dans deux des trois affaires susmentionnées, le jugement de *patteggiamento* contre le contrevenant coopératif était devenu définitif avant la conclusion de la procédure contre les autres accusés. Si un accusé coopératif se rétracte ou s'avère par la suite malhonnête, la réduction de peine dont il a bénéficié dans le cadre du *patteggiamento* ne peut être annulée. L'Italie précise qu'un contrevenant coopératif qui se rétracte peut être coupable de parjure (article 372 du CP). Mais pour cela, il faudrait prouver une intention subjective de tromper, ce qui n'est pas toujours évident. Ce seuil de preuve ne pourra pas être atteint dans de nombreux cas de coopération infructueuse.

B.6.b. Sanctions contre les personnes physiques

B.6.b.i. Sanctions générales

240. Depuis la Phase 3, les peines d'emprisonnement pour corruption transnationale ont été augmentées (voir Tableau 5)[86] :

Tableau 5. Sanctions contre les personnes physiques pour corruption transnationale

Infraction	Phase 3	Phase 4
Infraction principale de corruption transnationale : Corruption pour l'exercice de fonctions ou de pouvoirs	6 mois à 3 ans	3 à 8 ans
Infraction principale de corruption transnationale : Corruption pour un acte en violation de devoirs	Tous les 2 à 5 ans	Tous les 6 à 10 ans
Incitation à la corruption pour l'exercice de fonctions ou de pouvoirs	De 4 mois à 2 ans d'emprisonnement	De 2 à 5 ans et 4 mois emprisonnement
Incitation à la corruption pour un acte en violation de devoirs	De 1 an et 4 mois à 3 ans et 4 mois	De 4 à 6 ans et 8 mois

[86] Lois 190/2012, 69/2015, 3/2019 et DL 75/2020.

Infraction	Phase 3	Phase 4
Incitation indue	Infraction créée après la Phase 3	Jusqu'à 3 ans[87]
Corruption dans une procédure judiciaire	3 à 8 ans	De 6 à 12 ans

241. 241. Concrètement, la sanction est déterminée en fixant une peine « de base » dans la fourchette prévue par la loi, puis en appliquant des circonstances aggravantes ou atténuantes (dans certains cas de manière cumulative). Ce modus operandi peut aboutir à prononcer une sanction sortant de la fourchette prévue par la loi. Les articles 61, 62 et 62bis du Code pénal définissent des circonstances aggravantes et atténuantes générales, y compris le paiement d'une réparation ou d'une indemnisation avant jugement. La sanction est réduite d'un tiers au maximum en cas de *patteggiamento* et de procédure abrégée (*giudizio abbreviato*) (arts. 444(1) et 442(2) du CPP). La réduction peut être d'un tiers jusqu'aux deux tiers si l'auteur de l'infraction prend des mesures pour éviter que l'infraction ne produise des conséquences plus lourdes, fournit la preuve et l'identification d'autres auteurs de l'infraction, ou permet la saisie des sommes ou autres avantages transférés (art. 323Bis(2) du CP) Des facteurs supplémentaires s'appliquent à des infractions spécifiques de corruption et au crime organisé (articles 61bis, 319bis, 320 et 323bis(1) du CP).

242. 242. Les sanctions accessoires de disqualification ont été alourdies en 2019. Les personnes physiques condamnées pour corruption (excepté pour incitation indue) sont passibles d'une interdiction à vie de détenir un mandat public et de contracter avec l'administration publique. L'interdiction est ramenée à 5-7 ans si la peine prononcée n'excède pas deux ans d'emprisonnement ou si la circonstance atténuante visée à l'article 323bis(1) du CP s'applique, ou à 1-5 ans pour les auteurs ayant coopéré en vertu de l'article 323bis(2) (art. 317Bis du CP). Les personnes physiques condamnées à une peine d'emprisonnement de six mois ou plus peuvent également être temporairement interdites d'exercer des fonctions de direction et de gestion d'une entreprise (art. 32Bis du CP).

243. Une peine d'emprisonnement pour corruption transnationale peut être assortie du sursis si elle est inférieure ou égale à deux ans (articles 163-168 du CP). L'auteur de l'infraction doit n'avoir jamais été condamné à une peine de prison par le passé, et le tribunal doit être convaincu qu'il ne récidivera pas (art. 164 du CP). Les peines prononcées pour corruption ne sont assorties du sursis qu'à condition que l'auteur de l'infraction paie une « réparation pécuniaire » en vertu de l'article 322quater du CP (art. 165(4) du CP). Le juge peut imposer des conditions comme l'élimination des conséquences de l'infraction ou des travaux d'intérêt général (art. 165 du CP). La peine est assortie d'un sursis d'une durée de cinq ans (art. 163 du CP). 163 du CP). Si l'auteur de l'infraction ne commet aucune autre infraction pendant cette période, l'infraction est éteinte (articles 167-168 du CP). Le sursis peut être prononcé en vertu d'un *patteggiamento* (art. 444(3) du CP). Les sanctions de disqualification peuvent également être prononcées avec sursis (art.166(1) du CP).

244. Dans la pratique, les affaires de corruption transnationale ont abouti au prononcé de sanctions relativement légères, mais ces affaires ont été jugées selon les dispositions en vigueur avant les récentes réformes législatives. L'Italie fournit des statistiques sur les sanctions infligées dans des affaires de corruption transnationale (Recommandation 3(c) de Phase 3). Depuis la Phase 3, 10 des 14 personnes qui ont été condamnées l'ont été à des peines d'emprisonnement avec sursis[88]. Les infractions sous-jacentes à ces peines n'étaient pas de gravité mineure. Dans un cas, le vice-président d'une entreprise, accusé d'avoir payé 25 millions USD de pots-de-vin afin d'obtenir des marchés d'une valeur de 873 millions USD, a été condamné à une peine de prison avec sursis de 16 mois. La raison principale qui explique ces sanctions légères tient au fait que les peines de base ont été successivement réduites par de multiples circonstances atténuantes. Trois peines d'emprisonnement prononcées depuis la Phase 3 l'ont été pour des durées comprises entre 11 et 34 mois. Une quatrième affaire s'est soldée par une peine d'emprisonnement de six ans, mais les motifs qui ont conduit le tribunal à la prononcer ne sont pas

[87] La peine d'emprisonnement pour incitation indue peut être portée à 4 ans si l'infraction cause un préjudice aux intérêts financiers de l'UE, et si le dommage ou les profits excèdent 100 000 EUR.
[88] Ces chiffres incluent deux condamnations qui ne sont pas encore définitives à la date du present rapport.

disponibles à la date du présent rapport. Des tribunaux de première instance ont également prononcé des peines plus lourdes contre 10 accusés qui ont ensuite été relaxés en appel pour des raisons non liées à celles qui avaient motivé leurs condamnations. Ils avaient tous été condamnés à des peines allant de 5 ans à 5 ans et 5 mois. Ces condamnations ont été plus lourdes car tous les accusés sont allés jusqu'au procès (à l'exception de deux jugements en procédure accélérée), et n'ont donc pas bénéficié des réductions de peine pour coopération et *patteggiamento*.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que les sanctions infligées dans la pratique aux personnes physiques pour corruption transnationale ont été relativement légères, en raison du fait qu'elles ont été assorties du sursis et ont été réduites par le jeu de circonstances atténuantes prévues par la loi. Ils saluent donc le récent allongement de la durée des peines d'emprisonnement et l'alourdissement des sanctions de disqualification. Ils recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi des sanctions qui seront imposées dans de futures affaires.

B.6.b.ii. Indisponibilité des amendes

245. Il n'est pas possible de condamner les personnes physiques coupables de corruption transnationale (ou nationale) à des peines d'amende. La confiscation n'est pas une alternative suffisamment dissuasive, car elle permet de récupérer les gains tirés de l'infraction et replace donc simplement l'auteur de l'infraction dans la position qui était la sienne avant la commission de l'infraction[89]. La Recommandation 3(a) de Phase 3 avait donc demandé à l'Italie « d'envisager de donner aux juges la possibilité d'imposer des peines d'emprisonnement et des amendes en cas d'infraction de corruption transnationale commise par des personnes physiques, ce qui constituerait un autre élément dissuasif utile ». Mais l'Italie a décidé de ne pas introduire des peines d'amende pour corruption transnationale pour « des raisons de cohérence et de rationalité du système de sanctions institué par le Code pénal ». En effet, l'Italie indique que d'autres infractions contre l'administration publique ne sont pas passibles de peines d'amende[90]. Le Code pénal prévoit cependant des peines d'amende pour environ 200 infractions, y compris des infractions contre des biens, comme le blanchiment de capitaux, le vol, l'extorsion et une grande diversité de fraudes.

246. À la place des amendes, l'Italie a prévu une « réparation pécuniaire » à l'article 322quater du Code pénal, mais cette mesure n'est pas en substance une amende, mais un ersatz de la confiscation. La réparation et la confiscation exigent toutes deux le paiement d'un montant équivalent « au prix ou au produit de l'infraction ». Les tribunaux ont donc jugé que la réparation et la confiscation ne peuvent pas être imposées simultanément[91]. Les tribunaux peuvent refuser d'ordonner la confiscation si le profit ne peut pas être quantifié, et ils adopteront probablement la même approche pour la réparation pécuniaire. Le fait qu'une amende n'exige pas de quantifier le profit est l'une des raisons pour lesquelles elle représente un outil important, qui vient s'ajouter à la confiscation. En tout état de cause, et comme indiqué in limine, la réparation (ou la confiscation) seule n'est pas un élément suffisamment dissuasif. L'Italie caractérise la réparation pécuniaire comme « une forme de compensation pour l'administration victime de l'infraction », étant donné qu'elle est payée à l'administration. Mais, dans la perspective de l'auteur de l'infraction, la réparation pécuniaire remplace la confiscation et est équivalente à celle-ci.

247. Les exigences supplémentaires qui s'appliquent à la réparation pécuniaire en font un substitut inapproprié des amendes. Contrairement à une amende, la réparation doit être égale au prix ou au produit de l'infraction, même si un montant plus élevé ou plus faible constituerait une sanction plus appropriée. La disposition légale exige la preuve du « dommage » causé au gouvernement étranger, ce qui peut exclure des affaires dans lesquelles des pots-de-vin sont offerts mais ne sont pas acceptés, ou celles dans lesquelles le corrupteur est l'enchérisseur le mieux qualifié. Les réparations peuvent devoir être transmises

[89] Rapport de Phase 3 consacré à l'Allemagne, Commentaire suivant le paragraphe 112.
[90] La position du gouvernement est reproduite dans Cass. Penale 16872/2019.
[91] Cass. Penale 16872/2019, Section 2, p. 4.

au gouvernement étranger, étant donné que la disposition légale applicable exige que le paiement soit effectué « en faveur de l'administration lésée ». Si un régime étranger est corrompu, ce paiement pourrait alimenter encore la corruption. Enfin, la réparation n'est pas une mesure disponible dans le cadre du *patteggiamento*[92]. Il s'agit là d'une limitation sévère, puisque la quasi-totalité des affaires de corruption transnationale résolues avec succès le sont via le *patteggiamento* (voir paragraphe. 0).). Les réparations ne sont pas non plus disponibles pour l'infraction d'incitation à la corruption.

Commentaire

Les peines d'amende ne sont toujours pas disponibles à titre de sanction contre des personnes physiques coupables de corruption transnationale, alors qu'elles sont disponibles en Italie pour de nombreuses infractions, y compris de nombreuses infractions contre les biens. L'Italie indique que les peines d'amende ne sont pas disponibles pour des infractions contre l'administration publique, mais il n'existe en principe aucune raison pour qu'il en soit ainsi. L'Italie est un cas pratiquement unique : des peines d'amende peuvent sanctionner la corruption transnationale dans 41 des autres 43 membres du Groupe de travail[93]. Les « réparations pécuniaires » récemment introduites ne sont pas des amendes, mais plutôt un substitut de la confiscation. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie instaure des peines d'amende efficaces, proportionnées et dissuasives contre les personnes physiques coupables de corruption transnationale.

B.6.c. Confiscation

248. Le rapport de Phase 3 (paragraphes 72-76) a noté que seul un petit nombre d'affaires de corruption transnationale menées à terme avaient abouti au prononcé d'une mesure de confiscation. Le Groupe de travail a donc décidé de suivre cette question (Question nécessitant un suivi 13(d)).

249. La confiscation à l'encontre des personnes physiques est une mesure obligatoire dans la plupart des affaires de corruption transnationale. La confiscation du « prix » de l'infraction (c'est-à-dire du pot-de-vin) est impérative en cas de condamnation pour toutes les infractions de corruption transnationale (art. 240(2)(1)). La confiscation du « profit » (c'est-à-dire du produit de l'infraction) est impérative en cas de condamnation (y compris dans le cadre du patteggiamento) pour les infractions principales de corruption transnationale active (art. 322Ter(2) du CP) Elle est facultative pour les infractions d'incitation indue et d'incitation à la corruption (art. 240(1) du CP). La confiscation d'une valeur équivalente ne peut être prononcée que pour les infractions principales de corruption transnationale (art. 322Ter(2) du CP). Depuis 2019, la confiscation imposée par un tribunal de première instance est maintenue même si la condamnation est annulée en appel en raison de la prescription (art. 578Bis du CPP). La fortune inexpliquée d'une personne physique condamnée pour corruption transnationale est soumise à une « confiscation étendue » (art. 240Bis du CP) La « confiscation préventive » peut être imposée à un membre d'un groupe criminel visant à commettre l'infraction de corruption transnationale (DL 159/2011, articles 4(1)i-bis, 16, 20, 24).

250. En ce qui concerne les personnes morales, le « prix ou le produit » de la corruption est confisqué lors de la condamnation (DL 231/2001, art. 19). 19). L'Italie indique que la confiscation est obligatoire si la condamnation intervient au moyen du *patteggiamento*, en dépit de l'absence de disposition expresse à cet effet. Si une personne morale n'est pas reconnue responsable en raison du « moyen de défense tiré du modèle d'organisation », le « profit » peut néanmoins être confisqué (art. 6(5)). La confiscation d'une valeur équivalente peut être ordonnée dans les deux cas. Une entité peut, entre autres, éviter des

[92] Cass. Penale 12541/2019, Section 3, p. 5.
[93] Les deux autres membres du Groupe de travail dans lesquels des peines d'amende ne sont pas disponibles sont le Portugal (Rapport de Phase 3, paragraphe 55 et Recommandation 4(a)) et la Turquie (Rapport de Phase 3, paragraphe 64 et Recommandation 2(a)).

sanctions « d'interdiction » en mettant à disposition les produits de la corruption en vue de leur confiscation avant le procès (art. 17 ; voir Section C.3.b, p. 89).

251. En ce qui concerne le quantum de la confiscation, si le profit ne peut pas être déterminé, les tribunaux italiens devraient confisquer un montant au moins égal au pot-de-vin dans des affaires de corruption transnationale. La Cour suprême a jugé en 2008 que le profit à confisquer pour une infraction de corruption est égal à la valeur du marché, moins (i) les coûts et (ii) l'« utilité effective » que la « partie lésée » (c'est-à-dire l'administration publique) obtient grâce au marché. Des procureurs ont déclaré pendant la Phase 3 (paragraphe 75) que ce calcul est complexe et requiert une analyse comptable judiciaire. Cette difficulté persiste au cours de la Phase 4, selon un procureur présent au cours de la mission sur place. Les tribunaux estiment plutôt que le profit est au moins égal à la valeur du pot-de-vin et confisquent alors le montant de cette valeur. L'article 322ter(2) du Code pénal codifie désormais cette règle. En outre, le quantum de la confiscation convenue entre l'accusé et le procureur dans le cadre du *pattegiamento* ne lie pas le juge[94]. Par ailleurs, une simple opportunité de concourir pour l'adjudication d'un marché n'est pas un « produit » de l'infraction susceptible de faire l'objet d'une confiscation[95].

252. Cette règle a été appliquée dans la plupart des affaires de corruption transnationale – sinon dans toutes. Dans deux des 12 affaires de corruption transnationale qui ont abouti à des sanctions après la Phase 3, les auteurs n'ont tiré aucun avantage de l'infraction commise susceptible de faire l'objet d'une confiscation. Sept affaires ont donné lieu à la confiscation d'un montant au moins égal au pot-de-vin, bien qu'il soit fréquent que les jugements n'expliquent pas comment le montant a été calculé. Dans deux affaires, la confiscation a porté sur un montant inférieur à la valeur du pot-de-vin. Dans l'Affaire des licences pétrolières (Congo-Brazzaville), le tribunal a confisqué 11 millions EUR représentant le « profit » tiré de la corruption, mais a évalué les pots-de-vin à 77 millions USD. Selon les informations fournies par l'Italie lors de cette évaluation, le bénéfice a été encore plus élevé : la valeur des licences de l'entreprise corruptrice a augmenté de 968 millions USD en raison de la corruption. Dans l'Affaire des équipements de construction (Algérie), la confiscation n'a pas été ordonnée à l'encontre de deux représentants de l'entreprise, car « l'avantage obtenu […] est difficile à quantifier » et, en tout état de cause, a été « obtenu par l'entreprise ». Mais lorsque l'entreprise a été condamnée, le tribunal n'a pas non plus ordonné une mesure de confiscation et a simplement fait observer que le bénéfice pour l'entreprise avait été « limité ». La confiscation a également été ordonnée à l'encontre d'une personne physique dans l'Affaire des licences d'extraction d'or (Côte d'Ivoire) mais les motifs du jugement ne sont pas disponibles à la date du présent rapport. Par ailleurs, la condamnation n'est pas encore définitive.

253. Enfin, les tribunaux italiens n'ont pas systématiquement ordonné la confiscation à l'encontre d'intermédiaires qui facilitent la corruption transnationale. Ces intermédiaires facturent souvent une « commission » pour leurs services, qui devrait être confisquée. C'est ce qui a été fait dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), dans laquelle le tribunal a confisqué 21.2 millions CHF et 94.8 USD à deux intermédiaires (qui ont ensuite été relaxés en appel pour d'autres raisons). Il en a été de même dans trois autres affaires. Dans l'Affaire de la construction (Panama), le tribunal a condamné l'intermédiaire à une peine d'emprisonnement, a jugé qu'il avait agi « pour son profit personnel », mais n'a pas ordonné une mesure de confiscation. Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), le tribunal n'a pas ordonné la confiscation au motif qu'il « n'est pas possible de chiffrer le profit découlant de l'infraction ». Dans l'Affaire du pétrole et du gaz (Algérie), le tribunal de première instance n'a pas expliqué pourquoi il n'avait pas ordonné de mesure de confiscation. Une Cour d'appel a ensuite relaxé l'intermédiaire pour d'autres motifs.

Commentaire

Les examinateurs principaux jugent encourageant que les produits de la corruption transnationale soient confisqués dans la plupart des actions de répression de la corruption transnationale. Ils recommandent à l'Italie de prendre des mesures pour veiller à solliciter systématiquement la

[94] Cass. Penale 54977/2016, p. 2.
[95] Cass. Penale 1754/2018, Section 6.

confiscation (a) d'un montant au moins égal à la valeur du pot-de-vin, dans les cas où le « profit » réel de la corruption transnationale ne peut pas être déterminé, et (b) à l'encontre des intermédiaires qui facilitent la corruption transnationale.

C. Responsabilité des personnes morales

254. Le Décret-loi (DL) 231/2001 définit la responsabilité administrative des personnes morales du fait d'infractions pénales, y compris la corruption transnationale, la falsification des comptes et le blanchiment de capitaux. Depuis la Phase 3, les infractions faisant jouer cette responsabilité ont été étendues, pour inclure l'incitation indue, le trafic illégal d'influence et l'auto-blanchiment de capitaux[96]. La jurisprudence a soulevé une question nouvelle, celle de la responsabilité des personnes morales pour des infractions commises par des employés de rang hiérarchique inférieur. Certaines recommandations cruciales du Groupe de travail sur les peines d'amende et le délai de prescription n'ont toujours pas été mises en œuvre.

C.1. Étendue de la responsabilité des personnes morales

C.1.a. Infraction de corruption transnationale commise par des « personnes de rang hiérarchique inférieur » dans une entreprise

255. La responsabilité des personnes morales est engagée du fait des infractions commises par deux catégories de personnes (DL 231/2001 Art. 5) :

(a) des hauts dirigeants de l'entreprise, à savoir « des représentants, administrateurs ou dirigeants de l'entité ou de l'une de ses unités organisationnelles, qui jouissent d'une indépendance financière et fonctionnelle, ainsi que les personnes qui sont responsables, y compris de facto, de la direction ou du contrôle de l'entité » ; et

(B) les personnes « soumises à la direction ou à la supervision » d'un haut dirigeant de la nature visée au point (a).

256. Cette disposition ne permet pas de faire jouer la responsabilité d'une personne morale au titre des infractions commises par des employés de niveau hiérarchique inférieur, selon la jurisprudence postérieure à la Phase 3. Dans une affaire de 2016[97], un technicien de maintenance ferroviaire a été condamné pour homicide involontaire, après avoir violé la législation en matière de sécurité et avoir causé un accident mortel. Le tribunal de première instance a acquitté l'entreprise employeur, partiellement au motif que le technicien était placé sous la supervision de « simples cadres moyens » dans une unité de l'entreprise qui « n'a pas d'autonomie en termes de pouvoirs fonctionnels, de gestion et de dépenses ». La conséquence de cette décision est que les actes des employés ayant un rang hiérarchique inférieur aux cadres moyens ne peuvent jamais déclencher la responsabilité de l'entreprise. (Le tribunal a également relaxé l'entreprise en vertu du moyen de défense tiré du modèle d'organisation (voir paragraphe 265)).

257. Cela rend le DL 231/2001 contraire à la Convention. L'article 2 de la Convention impose de reconnaître la responsabilité d'une personne morale lorsqu'une personne située au niveau le plus élevé de la direction donne l'instruction ou l'autorisation à une « personne d'un rang hiérarchique inférieur » de commettre l'infraction, ou s'abstient d'empêcher une « personne d'un rang hiérarchique inférieur » de commettre l'infraction (Recommandation anticorruption, Annexe I.B.3). La Convention ne limite pas cette responsabilité aux actes d'employés se situant au-dessus d'un niveau hiérarchique particulier. Elle n'exige pas non plus que l'employé coupable soit sous la supervision et la direction directe ou immédiate d'une personne située au niveau le plus élevé de la direction. S'il en était autrement, la responsabilité de l'entreprise ne serait engagée qu'au titre des actes des personnes se situant un niveau au-dessous du

[96] LD 231/2001, Arts. 25, 25-ter, 25-quinquiesdecies, et 25-octies.
[97] Trib. Di Catania 2133/2016.

niveau hiérarchique le plus élevé, ce qui exclurait la vaste majorité des employés de la plupart des entreprises. À la différence du DL 231/2001, la Convention ne limite pas non plus la responsabilité de la personne morale à des actes de corruption transnationale commis par des employés travaillant dans une unité « ayant une autonomie en termes de pouvoirs fonctionnels, de gestion et de dépenses ».

258. La réponse de l'Italie ne dissipe pas ces préoccupations. Elle indique que « l'interprétation unanime des commentateurs et des experts juridiques italiens » indique que l'article 5(b) couvre des infractions commises par des employés de niveau hiérarchique inférieur. Mais le fait demeure que le tribunal n'a pas appliqué ce commentaire dans l'affaire de 2016. L'Italie déclare également que cette affaire n'a pas valeur de « précédent faisant autorité ». Mais le fait est que le jugement n'a pas été infirmé. L'Italie ne mentionne aucune autre jurisprudence sur l'application de l'article 5(b) à des employés de niveau hiérarchique inférieur. Elle soutient en outre que les personnes visées à l'article 5(b) ont droit à la protection des lanceurs d'alerte, qui doit en conséquence inclure tous les employés de niveau hiérarchique inférieur (voir Section A.6.b, p. 17). Mais on pourrait également soutenir le contraire en se fondant sur l'affaire de 2016. Enfin, l'Italie soutient que l'article 5 du DL 231/2001 est de prime abord conforme à la Convention et à l'Annexe I.B à la Recommandation anticorruption. Cependant, pour les besoins des évaluations de Phase 4 du Groupe de travail, l'application qui est faite de la loi par les tribunaux prévaut sur sa conformité de prime abord avec la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi, afin d'examiner si la responsabilité d'une personne morale peut résulter d'une infraction de corruption transnationale commise par des personnes de niveau hiérarchique inférieur dans l'entreprise, et indépendamment du point de savoir si la personne travaille dans une unité dotée d'une autonomie en termes de pouvoirs fonctionnels, de gestion et de dépenses.

C.1.b. C.1.b. Responsabilité des sociétés mères et des filiales

259. Il faut en outre, pour que la responsabilité d'une personne morale soit engagée, que l'infraction ait été commise dans l'intérêt de cette personne morale ou à son avantage (DL 231/2001, art. 5(1)). Autrement dit, l'entité n'est pas responsable si l'auteur de l'infraction agit dans son « intérêt exclusif » ou dans l'« intérêt exclusif » d'un tiers (art. 5(2)). Les conditions liées à l'« intérêt » et à l'« avantage » sont disjointes, de qu'il suffit que l'une d'elles soit remplie pour que la responsabilité soit reconnue. L'« intérêt » est un critère subjectif concernant la personne physique auteur de l'infraction et le but poursuivi par l'infraction. En revanche, l'« avantage » est un critère objectif et se concentre sur le bénéfice réel tiré de l'infraction[98].

260. Le rapport de Phase 3 (paragraphe 45) a examiné si ces critères rendraient une société mère responsable dans le cas où l'auteur principal de l'infraction aurait commis l'infraction à l'avantage d'une filiale (ou vice versa). Des procureurs italiens étaient persuadés à l'époque que la responsabilité serait reconnue dans ces cas. Néanmoins, le Groupe de travail a décidé de suivre la question (Question nécessitant un suivi 13(c)).

261. La jurisprudence postérieure à la Phase 3 indique qu'une société mère peut être tenue responsable de l'infraction commise par une filiale (et vice versa) si les conditions posées par le DL 231/2001 sont satisfaites. L'acte d'une entreprise n'est pas automatiquement attribué à toutes les autres sociétés affiliées faisant partie du même groupe d'entreprises[99]. Cette position est conforme à la Convention, qui ne reconnaît la responsabilité d'une société mère que dans les cas où elle a eu « recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée ou toute autre personne tierce », telle une filiale, afin de commettre l'infraction de corruption transnationale (Recommandation anticorruption, Annexe 1.C.1.). Néanmoins, des

[98] Cass. 38343/2014, section 63. Voir également Cass. 54 640/2018.
[99] Cass. 24 583/2011, pp. 61-62 ; Cass. 52316/2017, section 13.3.

tribunaux italiens ont jugé qu'une société mère ou une autre société du groupe était responsable si « la personne agissant pour leur compte a participé avec l'auteur de l'infraction à la commission de celle-ci »[100]. De la même manière, une société mère est responsable de l'infraction commise par une filiale si une personne agissant pour le compte de la société mère « poursuivant également l'intérêt de [la société mère] », a participé à la commission de l'infraction[101]. Une filiale a également été condamnée au motif que l'auteur de l'infraction avait agi dans l'intérêt de la filiale, même si l'avantage essentiel de l'infraction avait bénéficié à la société mère[102].

262. Les autorités italiennes ajoutent que la personne physique auteur de l'infraction, qui dirige la société mère, peut diriger de facto une filiale, ou vice versa (art. 2639 du Code civil). Toutefois, le dirigeant de facto doit « exercer les pouvoirs habituels inhérents à cette qualification ou cette fonction d'une manière continue et significative ». L'activité de direction doit donc être « exercée d'une manière non épisodique ou occasionnelle »[103].

263. Le Groupe de travail a également décidé d'effectuer un suivi sur la question de savoir si une entreprise est responsable d'une infraction qui lui procure un avantage indirect, par exemple une situation concurrentielle améliorée (Rapport de Phase 3, paragraphe 45 et question nécessitant un suivi 13(c)). Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, des tribunaux italiens ont reconnu la responsabilité d'une filiale au motif que l'auteur de l'infraction avait agi dans l'intérêt de cette filiale, alors même qu'une autre personne morale était la principale bénéficiaire de l'infraction[104]. L'Italie ajoute que la jurisprudence donne une définition très large de l'« avantage ». Il suffit que l'infraction commise par son principal auteur ait procuré un avantage pour l'entité concernée, même s'il ne s'agit pas d'un avantage financier direct, mais également d'un avantage en termes de réputation ou d'opportunité d'accroître sa compétitivité. L'Italie ne fournit aucune jurisprudence à l'appui de cette affirmation. C.2.

C.2. Moyen de défense fondé sur un « modèle d'organisation »

264. Les articles 6-7 du DL 231/2001 prévoient que la personne morale peut invoquer le moyen de défense tiré d'un « modèle d'organisation » pour s'exonérer de sa responsabilité. Un modèle d'organisation est essentiellement un programme de conformité de l'entreprise. Une entreprise s'exonère de sa responsabilité si, avant l'infraction, elle adopte et met effectivement en œuvre un modèle d'organisation approprié afin d'empêcher le type d'infraction en question. Pour les infractions commises par un haut dirigeant énumérées à l'article 5(1)(a), l'entreprise doit en outre prouver qu'un organe indépendant supervise le modèle qui a été « frauduleusement contourné » par la personne physique auteur de l'infraction. Les éléments essentiels des modèles sont énumérés dans des dispositions législatives et complétés par les tribunaux. Un modèle adopté après la commission de l'infraction atténue la condamnation, mais n'exclut pas la responsabilité (voir Section C.3.a, p. 88). À l'époque de la Phase 3 (paragraphes 39-42), ce moyen de défense a été accueilli dans une seule affaire. Le Groupe de travail a décidé de suivre la question (Question nécessitant un suivi 13(b)).

265. La jurisprudence sur la question est limitée depuis la Phase 3. Les autorités italiennes ont fait référence à une seule affaire dans laquelle ce moyen de défense a été accueilli. Une entreprise a été relaxée du chef d'homicide involontaire en 2016, au motif qu'elle avait un modèle d'organisation approprié afin de prévenir ces accidents sur le lieu de travail[105]. En revanche, ce moyen de défense n'a pas été admis dans trois affaires de corruption transnationale. Dans l'Affaire des installations gazières (Nigeria), les tribunaux ont estimé que le modèle était simplement inscrit « sur le papier » et était inadéquat pour

[100] Cass. 24 583/2011, pp. 61-62.
[101] Cass. 52316/2017, section 13.3.
[102] Cass. 4324/2013, section 5.
[103] Cass. 35346/2013.
[104] Cass. 4324/2013, section 5.
[105] Trib. Di Catania 2133/2016.

« empêcher ou à tout le moins rendre plus difficile » la commission de l'infraction[106]. Dans l'affaire pétrole et gaz (Algérie), le tribunal de première instance a jugé que les mesures de conformité étaient inadéquates, particulièrement en ce qui concerne l'obligation de vérification des informations sur les contrats d'intermédiation. (Une Cour d'appel a relaxé l'entreprise pour d'autres motifs.) Dans l'Affaire de la logistique (RDC et Niger), l'entreprise n'avait adopté un modèle qu'après la commission de l'infraction. La plupart des autres affaires de corruption transnationale ont été résolues au moyen d'un *patteggiamento* sans que le moyen de défense n'ait été analysé.

266. Plusieurs procureurs mentionnent certaines difficultés à propos de ce moyen de défense. Ils indiquent qu'il est souvent complexe de déterminer si un modèle de conformité est adéquat. Ils ajoutent que les moyennes et les grandes entreprises ont souvent de bons programmes de conformité sur le papier. L'examen de l'application du modèle dans la pratique est en revanche une tâche très chronophage. Il faut parfois faire appel à des consultants spécialisés afin d'avoir leur avis sur la question. Les procureurs ne disposent pas de lignes directrices pour l'évaluation des modèles, bien qu'un procureur indique que des formations et des échanges de bonnes pratiques ont couvert cette question.

C.3. Sanctions contre les personnes morales

267. Le DL 231/2001 prévoit des peines d'amende et des mesures « d'interdiction » à l'encontre des personnes morales en cas de corruption transnationale. Les deux types de sanctions sont disponibles en vertu d'un *patteggiamento* (art. 63).

C.3.a. Amendes

268. Amendes L'Italie n'a pas mis en œuvre la Recommandation 3(b) de Phase 3, qui lui demandait « de relever le plafond des amendes administratives prévues pour les personnes morales et de veiller à ce que les facteurs atténuants et la réduction de l'amende imposée dans le cadre de la procédure de négociation de peine (*patteggiamento*) conduisent à l'imposition de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris pour les grandes entreprises ».

269. Le juge fixe la sanction selon une procédure en trois étapes. En premier lieu, l'article 25 du DL 231/2001 définit une série de « quotas » (c'est-à-dire d'unités) pour chaque infraction de corruption. Le juge choisit un quota dans la série applicable, en tenant compte de la gravité de l'affaire, de l'étendue de la responsabilité de l'entité, et des efforts faits pour éliminer ou atténuer les conséquences de l'infraction et empêcher la commission d'infractions similaires à l'avenir (art. 11(1)). En second lieu, le juge attribue une valeur monétaire à chaque quota, comprise entre 258 et 1 549 EUR (art. 10(3)). 10(3)). Sa décision se fonde sur la situation économique et financière de la personne morale (art. 11(2)). La valeur choisie du quota, multipliée par le nombre de quotas, est égale à « l'amende de base ». Le barème des amendes de base disponibles est présenté dans le Tableau 6 ci-dessous.

Tableau 6. Sanctions contre des personnes morales pour corruption transnationale

	Quotas	Amende de base
Infraction principale de corruption transnationale : Corruption pour l'exercice de fonctions ou de pouvoirs	100-200	25 800 – 309 800 EUR
Infraction principale de corruption transnationale : Corruption pour un acte en violation de devoirs	200-600	51 600 – 929 400 EUR
Incitation à la corruption pour l'exercice de fonctions ou de pouvoirs	100-200	25 800 – 309 800 EUR
Incitation à la corruption pour un acte en violation de devoirs	200-600	51 600 – 929 400 EUR
Incitation indue	300-800	77 400 – 1 239 200 EUR

[106] Cass. 11 442/2016, p. 28.

	Quotas	Amende de base
Corruption pour un acte en violation de devoirs, si la personne morale en a tiré un profit significatif	300-800	77 400 – 1 239 200 EUR
Corruption dans une procédure judiciaire	200-600	51 600 – 929 400 EUR

270. En troisième lieu, l'amende de base peut ensuite être réduite par le jeu de circonstances atténuantes. Le *patteggiamento* réduit l'amende d'un tiers au maximum, et une procédure accélérée (*giudizio abbreviato*) la réduit d'un tiers. La réduction peut aller du tiers à la moitié (avec un plancher de 10 329 EUR) en cas de mise en œuvre d'un modèle d'organisation, de restitution du profit en vue de sa confiscation, d'indemnisation du préjudice ou d'élimination des conséquences de l'infraction avant le procès. La valeur monétaire du quota est fixée en-dessous du minimum (à 103 EUR) pour une infraction qui a causé un préjudice financier particulièrement minime, ou a été commise essentiellement dans l'intérêt de la personne physique qui en est l'auteur ou dans l'intérêt d'un tiers, si la personne morale n'en a tiré aucun avantage ou uniquement un avantage minime[107].

271. Trois caractéristiques se combinent pour rendre ces amendes inadéquates. Premièrement, contrairement à ce qui est le cas pour les personnes physiques, la condamnation ne tient compte que de circonstances atténuantes et non aggravantes. Les amendes de base sont donc des amendes maximales. L'amende la plus élevée s'est élevée à 1.24 million EUR (pour deux des sept infractions applicables). Elle est encore inférieure à 929 400 EUR, pour l'infraction principale de corruption transnationale, qui s'applique probablement dans la plupart des affaires. Le Groupe de travail estime depuis longtemps que des amendes maximales comparables dans d'autres pays, d'un montant compris entre 780 000 et 1.1 million EUR sont insuffisantes[108]. Le Groupe de travail a donc encouragé plusieurs pays à fixer des amendes maximales calculées en fonction du chiffre d'affaires d'une entreprise[109]. Deuxièmement, un grand nombre de circonstances atténuantes s'appliquent cumulativement et viennent donc réduire considérablement l'amende de base. Par exemple, des circonstances successives ont réduit l'amende infligée dans l'Affaire des équipements de construction (Algérie) de 80 %. Troisièmement, toutes les circonstances aggravantes sauf une découlent de la conduite de la personne morale après la commission de l'infraction. Une entreprise a donc amplement la possibilité de solliciter des mesures de clémence après avoir été « attrapée », ce qui ne l'incite pas à prendre des mesures pour prévenir la commission de l'infraction. En outre, deux de ces circonstances atténuantes (élimination des conséquences de l'infraction et prévention d'infractions futures) sont déjà prises en considération au cours de la première étape, c'est-à-dire lors de la détermination du quota. En conséquence, elles comptent double et ont une influence disproportionnée.

272. Les condamnations infligées aux huit personnes morales qui ont été sanctionnées pour corruption transnationale depuis la Phase 3 illustrent de manière éclatante le caractère inadéquat de ce régime. Dans cinq des huit affaires, les amendes se sont élevées à 80 000 EUR ou moins. Dans les trois autres, les amendes ont été plus élevées mais n'ont toutefois représenté qu'une fraction des pots-de-vin payés et des marchés obtenus. Dans l'Affaire des licences pétrolières (Congo-Brazzaville), l'amende a été de 826 000 EUR pour un pot-de-vin de 77 millions USD. Le bénéfice tiré de la corruption s'est élevé à 968 millions USD, selon les procureurs. L'Affaire des installations gazières (Nigeria) impliquait 180 millions USD de pots-de-vin pour des marchés de 6 milliards USD, mais l'amende imposée n'a été que de 600 000 EUR. L'Affaire des hélicoptères (Inde) a abouti au prononcé d'une amende de 300 000 EUR, pour des pots-de-vin de 7.5 millions EUR et un marché de 556 millions EUR. Dans ces trois

[107] 107 DL 231/2001 Arts. 11, 12, 63(2)-(3) ; CPP Arts. 444(1) et 442(2).
[108] Rapport de Phase 3 consacré aux Pays-Bas, paragraphe 46 et Commentaire figurant après le paragraphe 55 ; Rapport de Phase 3 consacré à l'Allemagne, paragraphe 101 et Commentaire figurant après le paragraphe 112 ; Rapport de Phase 3 consacré à la Suède, paragraphe 56 et Commentaire figurant après le paragraphe 59.
[109] Rapport de Phase 4 consacré à l'Allemagne, paragraphe 243 et Commentaire figurant après le paragraphe 244. L'Allemagne a augmenté les amendes pour les porter jusqu'à un montant de 10 millions EUR, mais a également été encouragée à poursuivre l'examen d'un projet visant à introduire des amendes administratives pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

dernières affaires, les amendes ont représenté 0.0018-0.0052 % du chiffre d'affaires des entreprises au niveau du groupe, pour l'année ayant précédé leur condamnation à des amendes.

273. Plusieurs procureurs reconnaissent que les amendes maximales dont des entreprises sont passibles sont trop faibles. Un juge fait observer que la confiscation élimine les gains de la corruption. Toutefois, la confiscation ne fait que restituer les biens mal acquis et replace l'auteur de l'infraction dans la même situation que celle qui était la sienne avant l'infraction. Elle n'est donc pas une mesure dissuasive suffisante. Les autorités italiennes indiquent également qu'une sanction « d'interdiction » peut être convertie en une peine d'amende. Toutefois, cette peine d'amende ne fait alors que remplacer une sanction d'interdiction ; elle ne constitue pas une sanction supplémentaire dissuasive, et c'est ce point qui a motivé la recommandation du Groupe de travail à l'issue de la Phase 3. En outre, cette disposition est en vigueur depuis 2001, soit bien avant la recommandation du Groupe de travail. En tout état de cause, les sanctions d'interdiction – et, partant, les amendes qui les remplacent – sont rares dans des affaires de corruption transnationale, comme l'explique la section suivante.

Commentaire

Les examinateurs principaux regrettent profondément que l'Italie n'ait pas augmenté le montant des amendes maximales pouvant être infligées à des personnes morales. Le régime actuel est inadapté car il produit des amendes qui sont si faibles qu'elles n'ont aucun effet dissuasif général ou spécifique. Les examinateurs principaux réitèrent donc la Recommandation 3(b) de Phase 3, et recommandent vivement que l'Italie modifie sa législation de manière urgente, afin que les sanctions imposées dans la pratique à des personnes morales pour corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

C.3.b. Sanctions d'interdiction

274. Bien qu'elles ne soient pas expressément prévues dans le DL 231/2001, les sanctions « d'interdiction » sont néanmoins disponibles en cas de corruption transnationale[110]. Ces sanctions, qui peuvent être imposées cumulativement, sont respectivement : (a) la suspension ou la révocation d'autorisations, de licences ou de concessions ayant servi de moyens à la commission de l'infraction ; (b) l'interdiction de contracter avec l'administration publique, excepté pour obtenir un service public ; (c) le refus de facilitations, financements, contributions et subventions (y compris ceux déjà accordés) ; (d) l'interdiction de faire de la publicité ; et (e) une interdiction générale d'exercice de l'activité, prononcée si les autres sanctions sont inadéquates (DL 221/2001, articles 9 et 14). Le DL 50/2016 prévoit en outre l'exclusion du droit de conclure des marchés publics (voir Section C.3.c, p. 91).

275. En 2019, la durée des sanctions d'interdiction pour corruption transnationale a été considérablement étendue. Ces sanctions durent entre 4 et 7 ans pour les infractions commises par des dirigeants d'entreprise se trouvant au plus haut niveau hiérarchique, et entre 2 et 4 ans pour les infractions commises par des personnes se trouvant sous leur direction ou leur supervision (art. 25(5)). Toutefois, la durée est réduite de 3 mois à 2 ans si, avant la décision de première instance, l'entité prend des mesures pour éviter les conséquences de l'infraction, coopère avec les procureurs et adopte un modèle d'organisation adéquat (art. 25(5bis)).

276. Plusieurs facteurs limitent l'application des sanctions d'interdiction. En premier lieu, pour que ces sanctions s'appliquent, l'entité doit avoir obtenu un « profit considérable » ou commis des violations répétées (art. 13(1)). En second lieu, les sanctions ne s'appliquent pas si, avant le début du procès, l'entité (a) répare le dommage et prend des mesures pour éliminer les conséquences de l'infraction ; (b) met en place un modèle d'organisation afin de prévenir la commission d'infractions ; et (c) abandonne le profit généré par l'infraction en vue de sa confiscation (art. 17). L'Italie précise que toutes ces conditions se cumulent, c'est-à-dire doivent toutes être remplies. Toutefois, elles ont été appliquées de manière disjointe

[110] Cass. 42701/2010, p. 13.

dans une affaire de corruption transnationale au moins[111]. Ces mêmes facteurs réduisent déjà le montant de l'amende imposée à la personne morale (voir paragraphe 270) Si l'entité adopte ces mesures après le début du procès, les sanctions d'interdiction peuvent être remplacées par une amende dont le montant est compris entre le montant de l'amende principale et le double de celle-ci (art. 78). Enfin, les sanctions d'interdiction ne sont pas disponibles pour la corruption nationale et l'incitation à la corruption en vue d'obtenir l'exercice de fonctions (art. 25(5)).

277. Dans la pratique, des sanctions d'interdiction n'ont jamais été imposées dans des affaires de corruption transnationale et n'ont donc eu aucun impact. Il en faut peu pour ne pas infliger des sanctions d'interdiction à une entreprise. Dans l'Affaire des licences pétrolières (Congo-Brazzaville), le juge a estimé que les conditions prévues à l'article 17 étaient remplies et que l'entreprise avait, entre autres choses, remédié aux lacunes de son programme de conformité. Mais tout ce qu'avait fait l'entreprise était de licencier la personne physique auteur de l'infraction. Rien n'indiquait que le programme ait été amélioré. L'entreprise a évité des sanctions d'interdiction en mettant le profit tiré de l'infraction à disposition pour confiscation, dans l'Affaire des systèmes électriques (Kazakhstan). Bien que le jugement ne l'indique pas, des sanctions d'interdiction ont apparemment été évitées pour la même raison dans l'Affaire des installations gazières (Nigeria), selon les autorités italiennes. Cette circonstance atténuante est extrêmement douteuse, étant donné que le profit aurait dû être confisqué de toute façon dans toutes ces affaires. Dans l'Affaire des équipements de construction (Algérie), le tribunal s'est contenté de dire que « les conditions d'application de sanctions de disqualification n'existent pas », sans expliciter davantage. Les autorités italiennes indiquent que l'entreprise avait mis en place un modèle de conformité et n'avait pas tiré un profit significatif de l'infraction. Dans l'Affaire des hélicoptères (Inde), le tribunal n'a pas même abordé la question des sanctions d'interdiction.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que des peines d'amende devraient être la principale sanction à l'encontre d'une personne morale reconnue coupable de corruption transnationale. Des sanctions « d'interdiction » supplémentaires ne sont précisément que supplémentaires par nature. La Recommandation anticorruption XXIV.i demande donc aux pays d'imposer ces sanctions « de manière appropriée ». Néanmoins, le seuil d'exemption de ces sanctions d'interdiction est trop bas en Italie. En conséquence, ces sanctions n'ont jamais été imposées. Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie prenne des mesures afin de veiller à ce que des sanctions d'interdiction soient imposées de manière appropriée.

C.3.c. Exclusion de l'accès aux marchés publics

278. La Recommandation anticorruption XXIV.i exige que les lois et réglementations des pays membres permettent aux autorités de suspendre et d'exclure, de manière appropriée, l'accès aux contrats publics ou autres avantages octroyés par les pouvoirs publics, y compris les marchés publics et les marchés financés par l'aide publique au développement, des entreprises reconnues coupables de corruption d'agents publics étrangers. La Recommandation anticorruption XXIV.iii dispose que, lorsque cela est approprié et dans la mesure du possible, les pays membres tiennent compte comme circonstances atténuantes, lorsqu'ils prennent ces décisions de suspension et d'exclusion, des mesures correctives prises par les entreprises pour parer aux risques de corruption transnationale ainsi qu'aux défaillances dans leurs programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité.

C.3.c.i. Cadre institutionnel

279. En Italie, les marchés publics sont traités à tous les niveaux du gouvernement par un pool de plus de 30 000 autorités adjudicatrices, y compris des ministères nationaux, des autorités administratives et des entreprises publiques. Au niveau national, la centralisation des marchés publics est opérée par le

[111] Voir, par exemple, l'Affaire des systèmes électriques (Kazakhstan), Trib. di Monza 119/2017.

principal organe chargé des achats, la *Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A*. (CONSIP)[112]. La CONSIP est une société par actions de droit public, détenue par le ministère italien de l'Économie et des Finances (MEF). Depuis 2000, elle gère pour le compte du MEF le Programme de rationalisation des dépenses publiques d'achat de biens et de services, et la plateforme électronique nationale des marchés publics. L'Italie précise que cette dernière est une plateforme numérique qui vise à accroître la transparence et l'efficience des marchés publics et à contrôler les dépenses publiques. En 2019, plus de 98 000 acheteurs publics ont utilisé la plateforme numérique de la CONSIP pour adjuger environ 680 000 marchés d'une valeur totale de 13.5 milliards EUR. Lors de sa création en 2014, l'ANAC, qui est l'autorité italienne indépendante de prévention de la corruption dans le secteur public, a repris la responsabilité de superviser les marchés publics. L'ANAC a des pouvoirs réglementaires, de contrôle et de répression dans le domaine des marchés publics, de la transparence, de l'intégrité des employés du secteur public et du lancement d'alerte. L'ANAC a également la charge d'élaborer et d'appliquer un plan triennal national de lutte contre la corruption et de superviser l'application des plans de lutte contre la corruption de l'administration publique et des entreprises publiques. L'ANAC est l'autorité chargée de recevoir des signalements émanant des lanceurs d'alerte du secteur public et de signaler des infractions suspectées aux autorités judiciaires.

C.3.c.ii. Aperçu du cadre légal d'exclusion de l'accès aux marchés publics

280. Trois régimes séparés prévoient l'exclusion de l'accès aux marchés publics à titre de sanction en cas de corruption transnationale. En premier lieu, un tribunal peut prononcer cette exclusion à l'encontre d'une personne morale, à titre de sanction en vertu de la loi sur la responsabilité des personnes morales (DL 231/2001) (voir paragraphe 274). En second lieu, une personne physique condamnée pour corruption transnationale, ou selon la procédure de *patteggiamento* peut se voir interdire de contracter avec l'administration publique en vertu des articles 32quater et 317bis du Code pénal. En troisième lieu, la loi sur les marchés publics prévoit également une mesure d'exclusion. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a recommandé que l'Italie élargisse les motifs d'exclusion du droit de participer à des appels d'offres publics dans sa législation en la matière, afin de couvrir toutes les infractions visées à l'article 1 de la Convention, et non pas seulement celles qui impliquent des fonctionnaires de l'UE (Recommandation 11(b)). En 2016, l'Italie a abrogé l'article 38 du DL 163/2006, qui définissait la corruption selon des instruments de l'UE, limitant ainsi son application à des faits de corruption transnationale impliquant des fonctionnaires de l'UE, et l'a remplacé par de nouvelles lois sur les marchés publics, remédiant ainsi à cette lacune.

281. L'article 80(1) du DL 50/2016 définit les motifs pour lesquels les autorités contractantes doivent exclure des agents économiques du droit de participer à des appels d'offres publics. Ces motifs concernent notamment le cas où un « agent économique » a été convaincu ou condamné via un *patteggiamento* pour des infractions spécifiques, dont la corruption transnationale. En conséquence, une entreprise convaincue de corruption transnationale sera automatiquement exclue du droit de participer à ces appels d'offres et ne pourra pas obtenir des marchés financés par l'État en vertu des nouvelles lois. Selon les autorités italiennes, cette exclusion s'applique indépendamment du point de savoir si le tribunal a imposé une sanction d'interdiction en vertu du DL 231/2001. L'exclusion automatique a une durée de cinq ans, à moins que la peine infligée au titre de l'infraction ne soit inférieure, auquel cas elle sera d'une durée égale à celle de la peine imposée (art. 80(10)). Cette exclusion s'applique si le jugement a été prononcé à l'encontre d'un vaste ensemble de personnes physiques, y compris notamment un propriétaire, un associé, un dirigeant, un membre du conseil d'administration, un agent ou un cadre dirigeant (art. 80(3)). Elle s'applique également aux personnes qui ont quitté leurs fonctions dans l'année précédant la publication de l'avis d'appel d'offres, si l'entreprise ne démontre pas qu'elles ont été totalement et effectivement étrangères à la conduite sanctionnée pénalement.

[112] Commission européenne, Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Italy Country Profile, p. 115.

282. Les autorités contractantes ont également la faculté discrétionnaire d'exclure des agents économiques suspectés de conduite illégale. Elles peuvent procéder à cette exclusion en démontrant que cette conduite équivaut à une grave faute professionnelle, qui jette un doute sur l'intégrité ou la fiabilité de l'agent économique en vertu de l'article 80(5)(c). L'ANAC a élaboré les lignes directrices 6/2016 à l'intention des autorités contractantes, en fournissant des exemples de ce qui peut constituer une grave faute professionnelle. Les autorités contractantes ont la responsabilité d'évaluer la gravité de la conduite alléguée et de déterminer si elle constitue ou non un motif d'exclusion. L'ANAC est sur le point d'adopter de nouvelles lignes directrices. Le projet de ces nouvelles lignes directrices conseille aux autorités de considérer que le renvoi pour jugement, des mesures préventives et une condamnation, même non définitive, du fait de l'une quelconque des infractions visées à l'article 80(1), peuvent être autant d'éléments à prendre en considération afin d'évaluer l'existence d'une grave faute professionnelle, étant donné que des condamnations définitives pour ces infractions constitueraient des motifs d'exclusion automatique. La durée de l'exclusion pour faute professionnelle grave est de 3 ans (art. 80(10bis)).

C.3.c.iii. Vérifications à effectuer dans les cadre des marchés publics

283. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a exhorté l'Italie à mettre en place des mécanismes afin de vérifier, le cas échéant, les informations fournies par les éventuels adjudicataires de marchés publics, et notamment les déclarations concernant des condamnations antérieures pour corruption transnationale et leur présence sur les listes d'exclusion des institutions financières internationales (c'est-à-dire des banques multilatérales de développement, BMD) (Recommandation 11(a)).

284. En vertu de la procédure actuelle, les entreprises qui souhaitent soumissionner pour des marchés publics doivent soumettre une déclaration sous serment à l'autorité contractante, attestant de l'absence d'empêchements, y compris de l'absence de condamnations pénales pour les infractions énumérées à l'article 80 de la loi sur les marchés publics, afin de pouvoir participer à l'appel d'offres. Avant d'adjuger le marché, les autorités contractantes italiennes vérifient l'exactitude de la déclaration au moyen du système AVCPASS, géré par l'ANAC. Le système AVCPASS intègre des informations provenant de différents ministères, dont le ministère de la Justice, sur les condamnations pénales et les sanctions administratives. Ni la déclaration ni le système AVCPASS ne contiennent des informations sur la question de savoir si une entreprise figure ou non sur une liste d'exclusion d'une BMD. Les autorités contractantes ne sont pas non plus tenues de consulter ces listes avant d'adjuger un marché. Pour les entreprises étrangères, la déclaration est vérifiée à l'aide du Système de gestion des irrégularités (IMS) ou à partir d'informations demandées aux autorités étrangères concernées. Les listes d'exclusion des BMD ne sont pas consultées.

285. L'ANAC tient également le registre numérique des entreprises (*Casellario Informatico delle Imprese*). Ce registre des informations pertinentes afin d'évaluer les motifs d'exclusion selon l'article 80. Y sont stockées des informations sur les décisions anti-mafia, les décisions prises pour des violations de la législation sur la sécurité au travail, les procédures pénales et les disqualifications (jusqu'à un an) prononcées par l'ANAC à la suite de fausses déclarations faites par les agents économiques dans des procédures d'adjudication de marchés publics. L'Italie ne tient pas de statistiques sur le nombre d'agents économiques dont le droit de concourir pour obtenir des marchés publics a été suspendu en raison d'une condamnation pour corruption transnationale, ou pour l'un des autres motifs visés à l'article 80, mais uniquement sur ceux qui ont été exclus pour fausses déclarations.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent l'Italie d'avoir introduit de nouvelles lois sur les marchés publics et abrogé l'ancienne loi qui limitait les motifs d'exclusion des avantages publics aux cas de corruption transnationale impliquant des fonctionnaires de l'UE. Les examinateurs principaux reconnaissent les efforts de l'Italie pour mettre en place des mécanismes de vérification des informations fournies par des adjudicataires potentiels dans leurs déclarations, y compris des informations sur de précédentes condamnations pour corruption transnationale. Toutefois, les

autorités contractantes ne contrôlent toujours pas les listes d'exclusion des BMD avant d'adjuger des marchés publics. Le système AVCPASS ne contient pas d'informations sur ces listes ou des condamnations prononcées hors de l'Italie. Les examinateurs principaux réitèrent la Recommandation 11(a) de Phase 3 et recommandent à l'Italie de renforcer la vérification des informations dans le cadre des marchés publics, y compris en incluant dans le système AVCPASS des informations obtenues grâce à la vérification des entreprises étrangères ou italiennes exerçant des activités à l'étranger et des données figurant dans les listes d'exclusion des BMD.

C.3.c.iv. Mesures de gestion et de contrôle des marchés publics lorsque la corruption est identifiée

286. L'ANAC a le pouvoir de gérer et de contrôler des marchés publics lorsque la corruption est identifiée. L'article 32 du DL 90/2014 lui confère le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles lorsque des actes de corruption, y compris de corruption transnationale, font l'objet d'une enquête des autorités judiciaires. L'ANAC peut informer le procureur qu'une personne physique ou morale a obtenu un marché public et prend des mesures afin de remplacer des personnes physiques ou de mettre sur pied une équipe qui va assurer la direction de l'entreprise, à titre exceptionnel et temporaire, afin d'exécuter le marché.

C.3.c.v. L'exclusion dans la pratique

287. Dans la pratique, ainsi qu'il a été exposé à la Section C.3.b, p. 90, des sanctions d'interdiction sont rarement infligées à des personnes morales convaincues de corruption transnationale. Une exclusion n'a été imposée à des personnes physiques que dans deux affaires de corruption transnationale. Dans l'Affaire de la prospection pétrolière (Nigeria), les deux personnes physiques condamnées en première instance ont été interdites d'exercice d'un mandat public pendant cinq ans et de contracter avec l'administration publique pendant un an. Ces condamnations ont été annulées en appel. Dans l'Affaire de la logistique (RDC et Niger), les deux personnes physiques condamnées en juillet 2020 ont été frappées d'une interdiction de contracter avec l'administration publique pendant un an. Aucune sanction d'interdiction n'a été imposée à l'entreprise, étant donné qu'elle avait mis en place un modèle d'organisation après la commission de l'infraction.

288. Le fait que les tribunaux n'ordonnent pas systématiquement l'exclusion à titre de sanction impose une plus grande responsabilité aux autorités contractantes, afin de vérifier les informations et de s'assurer que l'exclusion soit prononcée comme il se doit dans les procédures d'adjudication de marchés publics. L'article 80 de la loi sur les marchés publics s'applique aux personnes physiques et morales convaincues de corruption transnationale ou condamnées à ce titre par la voie d'une procédure de *patteggiamento*, indépendamment du point de savoir si un tribunal a imposé une mesure d'exclusion à titre de sanction d'interdiction. Toutefois, il n'existe aucune preuve que l'article 80 soit appliqué dans la pratique. L'Italie ne peut pas confirmer que l'une quelconque des 14 personnes physiques et des 8 personnes morales qui ont été condamnées pour corruption transnationale depuis la Phase 3 aient été exclues en vertu de l'article 80. L'Italie ne tient pas non plus de statistiques sur les exclusions prononcées en vertu de l'article 80, excepté pour les agents économiques exclus par l'ANAC pour fausses déclarations.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à l'Italie de prendre des mesures afin de veiller à ce que l'exclusion, lorsqu'elle est ordonnée par un tribunal à titre de sanction d'interdiction ou requise en vertu de l'article 80 du DL 50/2016, et des articles 32quater ou 317bis du Code pénal, soit effectivement appliquée dans les affaires de corruption transnationale.

C.4. Délai de prescription applicable aux personnes morales

289. Le problème du délai de prescription applicable aux personnes morales, qui se pose de longue date, a abouti à la formulation de deux recommandations à l'issue de la Phase 3. La première demandait à l'Italie de « réévaluer l'impact de la durée de base inférieure du délai de prescription applicable aux

personnes morales et d'envisager d'aligner ce délai sur celui qui est applicable aux personnes physiques » (Recommandation 4(f)(ii). La seconde recommandait à l'Italie de « prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption transnationale, notamment en sensibilisant les autorités de poursuite dans l'ensemble du pays afin d'assurer que la large panoplie de moyens prévus par la législation pour déclencher la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption transnationale soit comprise et appliquée de manière cohérente et diligente dans le but d'éviter le classement sans suite des affaires pour cause d'expiration du délai de prescription » (Recommandation 2).

290. De manière regrettable, l'Italie n'a prolongé le délai de prescription que pour les personnes physiques et non pour les personnes morales. Le délai de prescription reste fixé à 5 ans à partir de la commission de l'infraction jusqu'à la date de mise en examen de la personne morale (DL 231/2001, art. 22). Le délai n'est pas suspendu pendant qu'une demande d'entraide judiciaire adressée à un pays étranger est en cours. Les données fournies par l'Italie montrent qu'un grand nombre d'affaires continuent d'être frappées de prescription. Entre 2015 et 2019, la prescription a été acquise pour 71 personnes morales dans 37 affaires de corruption transnationale et nationale. Cette prolongation du délai de prescription pour les personnes physiques conduit à des situations injustes dans des affaires de corruption transnationale en cours, puisque des personnes physiques font l'objet de poursuites alors que les poursuites à l'encontre de l'entreprise sont éteintes pour cause de prescription.

Commentaire

Les examinateurs principaux regrettent profondément que l'Italie n'ait pas allongé le délai de prescription applicable aux personnes morales dans les affaires de corruption transnationale. Le délai de prescription applicable aux personnes physiques a été considérablement rallongé, pour atteindre 15 ans dans certains cas (voir paragraphe 192). L'Italie a ainsi reconnu le délai nécessaire afin de mener convenablement des enquêtes et des poursuites dans des affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux estiment que l'Italie devrait également allonger le délai actuel de prescription de 5 ans applicable aux personnes morales.

Les examinateurs principaux observent également que l'Italie a adopté une attitude similaire sur la question des sanctions. En effet, les sanctions encourues par des personnes physiques ont été aggravées dans une mesure substantielle (paragraphe 240). En revanche, les peines d'amende prévues contre les personnes morales demeurent si faibles qu'elles ne peuvent pas atteindre leur but (paragraphe 272).

C'est pour ces raisons que les examinateurs principaux réitèrent la Recommandation 4(f)(ii) de Phase 3, et recommandent fortement que l'Italie prolonge le délai de prescription applicable aux personnes morales en cas de corruption transnationale, et l'aligne sur le délai applicable aux personnes physiques.

C.5. Mobilisation du secteur privé

C.5.a. Efforts de sensibilisation

291. Depuis 2017, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI) organise la Journée annuelle de l'intégrité des entreprises italiennes (IBID) en coopération avec Transparency International Italy. Pendant cet événement, des entreprises présentent leurs pratiques en matière d'intégrité à des publics étrangers, dans le cadre d'ateliers de travail organisés par des missions italiennes à l'étranger. Cette initiative a le mérite de sensibiliser davantage à la lutte contre la corruption transnationale. Toutefois, cet événement a été principalement organisé dans des pays développés où les

risques de corruption transnationale sont relativement faibles[113]. L'Italie indique que « le projet peut mettre en lumière les efforts et les réalisations des entreprises italiennes exerçant des activités à l'étranger, dont l'activité est inspirée par des principes de conformité et d'intégrité et […] traiter le besoin de réciprocité, afin de contrôler la légalité et le caractère équitable de l'activité économique, afin de garantir un environnement de concurrence équitable [une égalité des chances] à la lumière des exigences mondiales en matière de lutte contre la corruption. » En d'autres termes, l'objectif est d'inciter d'autres pays à lutter contre la corruption transnationale et de promouvoir de bonnes pratiques d'intégrité adoptées par les entreprises italiennes.

292. L'Italie fait des efforts supplémentaires afin de mobiliser le secteur privé. À l'occasion de ses travaux dans le cadre du G20, du G7 et de l'OCDE, elle promeut une vision holistique de la corruption. Elle entretient un dialogue constant avec le secteur privé et de grandes entreprises italiennes sur l'application des obligations et des engagements internationaux de l'Italie en matière de lutte contre la corruption. À cet effet, elle participe également au Forum des entreprises engagées pour l'intégrité de Transparency International.

293. L'Italie n'a aucune politique ou procédure spécifique afin d'aider les entreprises italiennes sollicitées pour payer des pots-de-vin par des agents publics étrangers. Interrogée à propos de ces politiques, l'Italie se réfère uniquement à la directive déjà évoquée à propos de l'obligation de signalement (Section A.5, p. 14). Elle rappelle que son personnel est obligé de signaler des allégations de corruption transnationale aux autorités judiciaires italiennes en vertu de la directive. Il n'existe actuellement aucune ligne directrice destinée aux fonctionnaires italiens sur la manière de soutenir des entreprises italiennes pouvant faire l'objet de sollicitations de pots-de-vin dans le cadre de transactions internationales. En outre, les autorités italiennes ne fournissent aucune orientation formelle aux entreprises italiennes exerçant des activités à l'étranger sur l'adoption de programmes de conformité ou d'autres mesures de prévention de la corruption transnationale.

C.5.b. Autres efforts de sensibilisation dans le secteur privé

294. À part les initiatives liées à la Journée anticorruption, l'Italie ne décrit aucune autre activité de sensibilisation du secteur privé qui mentionne spécifiquement la corruption transnationale. Le ministère du Développement économique est le Point de contact national en vertu des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Les Principes directeurs contiennent un chapitre sur la corruption, y compris la corruption transnationale. L'Italie indique que le ministère « est activement engagé dans la promotion des Principes directeurs de l'OCDE », mais ne détaille aucune mesure spécifique à ce propos, et n'explique pas non plus comment cet engagement de promotion se rapporte à la corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux apprécient les efforts de l'Italie pour sensibiliser le secteur privé à l'infraction de corruption transnationale, au moyen de ses initiatives dans le cadre de la Journée annuelle de l'intégrité des entreprises italiennes. Toutefois, l'Italie pourrait faire plus pour étendre ces initiatives dans des pays présentant des risques élevés de corruption. L'Italie pourrait prendre des mesures plus concrètes afin de fournir une assistance et des conseils aux entreprises exerçant des activités dans des secteurs ou des pays exposés à un risque important de corruption. En particulier, les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que l'Italie ne se soit pas dotée d'une politique ou d'une procédure afin d'assister des entreprises italiennes sollicitées pour payer des pots-de-vin à des agents publics étrangers.

[113] Oslo en 2017, Washington en 2017 et 2018, Sao Paulo en 2018, Vienne en 2018, Londres en 2019, Abu Dhabi en 2020 et Berlin en 2020. Un événement a également été organisé à l'OCDE en décembre 2017.

Les examinateurs principaux recommandent donc que l'Italie prenne des mesures ciblées afin (a) de sensibiliser davantage au risque de corruption transnationale les entreprises italiennes, y compris les PME, qui opèrent dans des pays et des secteurs à haut risque, notamment en leur fournissant des conseils sur la manière d'atténuer ce risque, et (b) d'élaborer des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires du MAECI, sur la manière de soutenir des entreprises italiennes exerçant des activités à l'étranger qui sont susceptibles d'être sollicitées pour verser des pots-de-vin dans le cadre de leurs activités internationales.

C.5.c. Encourager des programmes de conformité anticorruption

295. L'Italie a fait des efforts limités pour encourager les entreprises à se doter de programmes de conformité anticorruption. La législation sur la responsabilité des personnes morales (DL 231/2001) n'oblige pas les entreprises à adopter un modèle d'organisation. Un projet de loi visant à changer cela est en sommeil au Sénat depuis septembre 2018[114]. Toutefois, une entreprise échappe à sa responsabilité si elle a mis en place un modèle d'organisation efficace afin de prévenir l'infraction de corruption, entre autres exigences (voir Section C.2, p. 87). Certains gouvernements régionaux exigent que certains types d'entreprises (par ex., celles qui proposent des services sociaux et de santé) adoptent un modèle et un code de conduite. La même obligation s'applique à des établissements sans but lucratif qui sollicitent des services sociaux de la part de l'administration publique. Une entreprise qui veut se qualifier pour entrer dans le segment STAR de la Bourse italienne doit adopter un modèle. Dans des affaires où une entreprise avait été jugée responsable d'une infraction en vertu du DL 231/2001, les tribunaux ont condamné des dirigeants de l'entreprise à payer des dommages-intérêts à l'entreprise, pour avoir manqué de mettre en place ou de proposer l'adoption d'un modèle[115]. La CONSIP, qui est l'organe de gestion centralisée des marchés publics, exige également que les entreprises qui soumissionnent pour des marchés publics aient un modèle et des normes « de déontologie d'entreprise élevées ». En ce qui concerne les entreprises publiques, certaines entreprises contrôlées par l'État et non cotées en bourse sont fortement encouragées à adopter un modèle d'organisation et doivent également adopter des mesures supplémentaires de prévention de la corruption, conformément à la Résolution 1134/2019 de l'ANAC.

296. La CONSOB, autorité des marchés financiers italienne, fait obligation aux grandes entités d'intérêt public de publier une déclaration annuelle sur des sujets non financiers, notamment la responsabilité sociale d'entreprise. Cette déclaration peut notamment porter sur les politiques de lutte contre la corruption mises en place par l'entreprise. La CONSOB est également responsable du Code de gouvernance d'entreprise de Borsa Italia. Le Code contient certaines dispositions pertinentes, notamment sur les contrôles internes et le lancement d'alerte, mais ne concerne pas directement, par ailleurs, les programmes de conformité anticorruption des entreprises.

297. Des orientations sur les programmes de conformité anticorruption sont données par des associations professionnelles à leurs entreprises adhérentes, et peuvent être soumises au ministère de la Justice pour approbation (DL 231/2001, Art. 6(3) ; Décret ministériel 201/2003, Arts. 5-7). Le ministère de la Justice se concerte avec d'autres ministères, évalue le caractère approprié du modèle pour prévenir l'infraction et fournit ses observations. L'approbation du ministère ne lie pas les autorités judiciaires dans le cadre de procédure pénales. L'association professionnelle Confindustria a rédigé des lignes directrices approuvées par le ministère[116]. En 2021, 13 associations professionnelles ont soumis des lignes directrices au MOJ.

298. Néanmoins, des représentants d'entreprises indiquent qu'il n'existe pas de lignes directrices émanant du gouvernement qui permettent d'évaluer si un programme de conformité suffirait ou non à éviter la responsabilité, et les lignes directrices non gouvernementales sont inadéquates à cet effet. Des

[114] Atto Senato n. 726, XVIII Legislatura.
[115] Trib. di Milano Penale 1774/2018.
[116] Confindustria (juin 2021), Lignes directrices sur les modèles d'organisation.

entreprises multinationales et de taille moyenne déclarent avoir examiné la pratique dans d'autres juridictions ou appliqué les meilleures pratiques identifiées dans des normes internationales, à titre de référence pour l'élaboration de leurs programmes de conformité. Toutefois, elles relèvent que cette approche a ses limites, puisque ces normes n'ont pas été conçues pour s'adapter aux spécificités du système juridique italien. Les entreprises et les associations professionnelles s'accordent à reconnaître que des programmes de conformité représentent la meilleure pratique, mais estiment que l'Italie fait peu afin de les promouvoir ou d'aider les entreprises à les mettre en œuvre. En outre, et cette question avait été évoquée au cours de la Phase 3 (paragraphe 127), le coût de la mise en œuvre et du maintien de modèles efficaces les met hors de portée de bon nombre de petites et moyennes entreprises.

C.5.d. Mobilisation des petites et moyennes entreprises (PME)

299. Les petites et moyennes entreprises (PME) méritent une attention particulière en termes de sensibilisation et de formation à l'infraction de corruption transnationale. Un grand nombre de Parties à la Convention estiment que les PME sont nombreuses et dispersées, et sont donc les plus difficiles à atteindre. Les PME ont également moins de ressources et d'expertise que les grandes entreprises afin de mettre en place des mesures de lutte contre la corruption transnationale. Comme mentionné au paragraphe 9, un grand nombre de PME italiennes sont actives au niveau international.

300. Les autorités italiennes ne semblent pas avoir fait des efforts pour mobiliser les PME dans la lutte contre la corruption transnationale. L'Italie met en lumière deux initiatives, qui sont toutes deux d'origine non gouvernementale. Le Forum de l'intégrité des entreprises a créé le Kit d'intégrité PMI (c'est-à-dire PME). Transparency International, institution de la société civile, organise le Forum. L'Italie indique que le Kit aide les PME à « combattre la corruption à l'échelle nationale » mais ajoute qu'il est probable qu'il ne traite pas explicitement de la corruption transnationale. L'Unioncamere, Confédération italienne des Chambres de commerce, a mené des actions de sensibilisation à la législation anticorruption et aux facteurs de risque de corruption. En coordination avec d'autres Chambres de commerce européennes, elle a créé l'outil de détection C-Detector (également connu sous le nom de Anti-Corruption Toolkit for SMEs (ACTs)). Les entreprises répondent à un questionnaire en ligne qui comporte environ 30 questions. L'outil identifie ensuite les risques de corruption de l'entreprise et formule des suggestions afin de traiter ces risques. Les entreprises exerçant des activités à l'étranger peuvent utiliser cet outil. Toutefois, il ne traite pas du risque de corruption transnationale.

301. Confindustria, la plus grande association professionnelle d'Italie, dont les membres représentent plus de 150 000 entreprises de petite taille, de taille moyenne et de grande taille, a créé un groupe de travail afin d'évaluer et de collecter des informations sur les procédures des PME en matière de responsabilité sociale d'entreprise, et de diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine. En 2019, ce groupe de travail a rédigé des lignes directrices intitulées « Reporting environnemental pour les PME ».

Commentaire

Les examinateurs principaux rappellent que la Recommandation anticorruption XXIII.C demande aux pays d'encourager les entreprises à mettre au point et adopter des programmes de conformité adéquats en vue de lutter contre la corruption. Les pays devraient également encourager les organisations professionnelles à contribuer à ces efforts. L'Italie a adopté une approche réactive, en laissant aux organisations professionnelles le soin d'élaborer des orientations à propos de ces programmes et de les soumettre au MOJ pour approbation. Des entreprises ont considéré que cette approche laissait à désirer et ont dû se fonder sur des orientations émanant d'autres juridictions. Les examinateurs principaux déplorent en particulier l'absence d'orientations spécifiques données aux PME en ce qui concerne les programmes de conformité anticorruption.

C'est pourquoi les examinateurs principaux recommandent à l'Italie d'adopter une approche plus proactive et encouragent (a) les entreprises, y compris les entreprises publiques, à mettre au point et adopter des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité

adéquats en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, et (b) les organisations commerciales et professionnelles, en tant que de besoin, dans leurs efforts pour inciter les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, à mettre au point des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, et pour les assister à cet effet.

D. Autres questions

D.1. Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin et sanctions

302. La Recommandation anticorruption XX.i demande aux pays Membres de « refuse[r] explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, à toutes fins fiscales, de manière efficace. » Comme cela était déjà le cas à l'époque de la Phase 3 (paragraphe 128), la législation italienne interdit la déductibilité fiscale des pots-de-vin. L'article 14(4bis) de la Loi 537/1993 prévoit la non-déductibilité fiscale des coûts et dépenses ayant directement servi à accomplir des actes ou activités qualifiés d'infraction intentionnelle, si le Parquet a engagé une procédure pénale, si un juge a renvoyé l'affaire pour jugement, ou s'il a classé l'affaire sans suite en raison de l'expiration du délai de prescription. L'*Agenzia delle Entrate* a émis la Circulaire 32/E du 3 août 2012, indiquant que les coûts et dépenses sont non déductibles s'il existe un lien direct entre les produits ou services achetés et une infraction pénale. Tel est le cas à la fois si ce lien direct existait dès l'origine (c'est-à-dire au moment de l'achat des produits ou services) et s'il a pris naissance ultérieurement, c'est-à-dire si les produits ou services sont initialement achetés dans un but licite, mais servent ensuite à commettre une infraction ou sont utilisés à la fois pour commettre l'infraction et à des fins licites. La circulaire précise également que la non-déductibilité s'étend aux coûts et dépenses qui n'ont que partiellement servi à commettre l'infraction, par exemple des charges d'amortissement, des frais financiers, des provisions, des passifs éventuels et des pertes en capital.

303. En pratique, les autorités fiscales italiennes peuvent contrôler les déclarations fiscales des contribuables accusés d'une infraction au moment où les autorités poursuivantes engagent une procédure. En vertu de la législation fiscale italienne, l'*Agenzia delle Entrate* doit émettre une notification de redressement et imposer des pénalités avant le 31 décembre de la cinquième année suivant le dépôt d'une déclaration fiscale. Les autorités indiquent que le contrôle fiscal et l'enquête pénale se déroulent en parallèle. Un contribuable mis en examen pour une infraction pénale peut ensuite soumettre une déclaration fiscale rectifiée, sous réserve que des pénalités fiscales ne lui aient pas été déjà notifiées. S'il est relaxé, il a droit au remboursement des majorations d'impôt, des intérêts et des pénalités encourus.

304. Les autorités fiscales italiennes n'ont pas développé une pratique de réexamen des déclarations fiscales des personnes physiques et morales sanctionnées dans des affaires de corruption transnationale. 14 personnes physiques et 8 personnes morales ont été sanctionnées pour corruption transnationale depuis la Phase 3. Les autorités italiennes peuvent seulement confirmer qu'elles ont réalisé des contrôles fiscaux dans 4 affaires et indiquent que des « coûts injustifiés ont été jugés non déductibles, car ils se rapportaient à des factures pour des transactions fictives ». L'Italie indique qu'elle « n'est pas en mesure d'obtenir certaines informations détaillées sur des contrôles fiscaux » dans d'autres affaires. L'Italie n'a donc pas fait la preuve d'une approche volontariste, démontrant qu'elle réexamine les déclarations fiscales des personnes physiques et morales qui ont corrompu des agents publics étrangers, afin de s'assurer qu'elles n'avaient pas déclaré ces pots-de-vin comme des charges fiscalement déductibles.

305. Le traitement fiscal des sanctions et des mesures de confiscation est une question horizontale traitée dans les évaluations de Phase 4. Les sanctions pénales ne sont pas fiscalement déductibles en Italie. Dans la Circulaire 42/E du 26 septembre 2005, l'*Agenzia delle Entrate* a clarifié le fait que les sanctions découlant de la commission d'actes illicites ne doivent pas être considérées comme des charges d'exploitation et ne peuvent donc pas être fiscalement déductibles. Dans son arrêt 7317/2003, la Cour suprême italienne a également jugé que les pénalités financières infligées pour des infractions ne constituent pas des charges d'exploitation et ne sont donc pas déductibles.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que l'administration fiscale italienne adopte une approche volontariste et réexaminent systématiquement les déclarations fiscales lorsqu'une procédure pour corruption transnationale est engagée, afin de s'assurer que les personnes physiques et les personnes morales qui ont corrompu des agents publics étrangers n'aient pas fait passer ces pots-de-vin pour des charges fiscalement déductibles.

D.2. Programmes d'amnistie fiscale

306. L'impact des programmes d'amnistie fiscale sur la capacité des agents du fisc de détecter d'éventuelles affaires de corruption transnationale a été désigné comme une question nécessitant un suivi à l'issue de la Phase 3 (Question nécessitant un suivi 13(g)). Après avoir indiqué que les programmes d'amnistie fiscale cesseraient après l'évaluation de Phase 2, l'Italie a introduit un nouveau programme en 2009. Un autre programme similaire a été introduit en 2014. Cette amnistie de 2014 n'a permis de détecter aucune affaire de corruption transnationale.

307. La loi de 2014 a introduit une procédure d'autodénonciation, permettant à une personne ayant violé des obligations de déclaration fiscale de régulariser sa situation pour les violations commises avant septembre 2014. Cette autodénonciation supposait de donner des détails sur tous les actifs financiers établis ou détenus à l'étranger, directement ou indirectement via des tiers, en l'accompagnant de pièces et d'informations justificatives. Cette procédure permettait de réduire les pénalités administratives et de s'exonérer de la responsabilité pénale pour des infractions fiscales et des infractions connexes de blanchiment de capitaux. Toutefois, les impôts arriérés devaient être payés. L'Italie indique que cette procédure était conforme aux réglementations du Groupe d'action financière (GAFI), et n'a en rien modifié l'application des obligations en matière de blanchiment de capitaux, en ce qui concerne la vérification des informations sur le client, l'enregistrement des données et le signalement d'opérations suspectes. Les autorités fiscales ajoutent que la procédure d'autodénonciation n'a pas affecté la capacité des agents du fisc à détecter des soupçons de corruption transnationale, et n'a eu aucun impact sur la reconnaissance d'une responsabilité pénale pour corruption transnationale. Elles considèrent au contraire qu'elle a pu permettre une détection accrue des cas de corruption, étant donné que des vérificateurs des comptes ont partagé des informations sur la propriété effective d'actifs étrangers avec les autorités poursuivantes.

Conclusions : Évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi

308. Le Groupe de travail salue les efforts déployés par l'Italie depuis la Phase 3 pour mettre en œuvre la Convention et ses instruments connexes. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Groupe de travail reconnaît les évolutions positives et les bonnes pratiques de l'Italie et lui formule les recommandations suivantes. Le Groupe de travail procédera également à un suivi sur plusieurs questions identifiées ci-dessous. Le Groupe de travail invite l'Italie à lui soumettre un rapport écrit en octobre 2024, sur la mise en œuvre de toutes les recommandations de Phase 4 et sur les questions nécessitant un suivi, y compris des informations détaillées sur ses actions de répression de l'infraction de corruption transnationale.

Bonnes pratiques et évolutions positives

309. Ce rapport a identifié plusieurs bonnes pratiques et évolutions positives de l'Italie dans la lutte contre la corruption transnationale.

310. L'unité spécialisée responsable des affaires de corruption transnationale et d'autres infractions, créée au sein du Parquet de Milan, témoigne de l'engagement de l'Italie d'appliquer le Convention. Initialement créé comme un groupe informel en 2014, le 3ème département du Parquet de Milan chargé des affaires internationales – des infractions économiques transnationales, a été officiellement créé en

2018. Le département est chargé du traitement de toutes les infractions économiques transnationales, dont la corruption transnationale, le blanchiment de capitaux et les paradis fiscaux. Il traite également les demandes d'entraide judiciaire entrantes concernant ces infractions. Comme le démontre amplement l'expérience d'autres pays, cette unité spécialisée dans la répression de la corruption transnationale concentre l'expertise nécessaire et maximise l'efficacité requise pour lutter contre cette infraction complexe.

311. Cette spécialisation a contribué à des efforts soutenus afin d'engager des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale. Le rythme de répression s'est accéléré depuis la Phase 3 en 2011, avec 90 enquêtes et 72 procédures, qui ont abouti à la condamnation de 14 personnes physiques et de 8 personnes morales. Les procureurs sont confrontés à des difficultés considérables, qui vont d'un niveau de preuve excessivement élevé et d'amendes totalement inadéquates à l'égard des personnes morales, jusqu'à un délai de prescription beaucoup trop court pour les personnes morales. Or, nonobstant ces obstacles, ils continuent d'engager des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale, souvent dans des affaires impliquant des faits complexes et contre des défendeurs qui sont de très grandes entreprises disposant de ressources importantes. L'engagement et le professionnalisme dont ils font preuve sont infiniment respectables.

312. Cette répression a été soutenue par des efforts concertés de l'Italie afin de renforcer son cadre législatif et sa politique en matière de coopération internationale, et, ce faisant, sa capacité de fournir, de manière rapide et efficace, une entraide judiciaire et une décision d'extradition dans des affaires de corruption transnationale. On citera également la pratique solidement établie de l'Italie en ce qui concerne la demande et la fourniture d'une entraide judiciaire dans les affaires de corruption transnationale, et, en particulier, ses récents efforts afin de se coordonner avec d'autres Parties à la Convention dans des affaires multijuridictionnelles. Il est particulièrement crucial pour les autorités répressives italiennes d'obtenir des réponses rapides aux demandes d'entraide judiciaire sortantes, en raison des problèmes qui découlent du délai de prescription applicable aux personnes morales.

313. La répression de la corruption transnationale pourra bientôt être encore renforcée par les plans de l'Italie visant à augmenter significativement les ressources humaines et à investir dans la numérisation du système judiciaire. Ces deux initiatives peuvent réduire dans une mesure substantielle les délais de procédure dans les affaires de corruption et d'autres affaires, qui sont depuis longtemps la plaie du système judiciaire italien.

314. En termes de détection, l'Italie a augmenté le nombre de contrôles fiscaux et développé la coopération entre les autorités fiscales et les autorités judiciaires, ce qui a permis de détecter trois affaires de corruption transnationale. L'introduction de règles afin de protéger les lanceurs d'alerte, dans les secteurs public et privé, a marqué une avancée significative. Ces protections devraient toutefois être étendues et renforcées, possiblement pendant la transposition, que l'on espère imminente, de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte.

315. Enfin, la Journée annuelle de l'intégrité des entreprises italiennes, qui se tient chaque année lors de la Journée internationale anticorruption (le 9 décembre) traduit un effort innovant de sensibilisation. Organisé en partie par le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI), cet événement illustre les pratiques d'entreprises italiennes en matière d'intégrité à l'intention de publics étrangers, lors d'ateliers organisés sous les auspices de missions diplomatiques italiennes. L'élargissement de cet événement à des pays et secteurs vulnérables à la corruption augmentera son impact dans la lutte contre la corruption transnationale.

Recommandations du Groupe de travail

Recommandations pour assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption transnationale

1. En ce qui concerne la prévention et la sensibilisation, le Groupe de travail recommande à l'Italie :
   (a) d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption transnationale, englobant la prévention, la détection, la sensibilisation et la répression (Recommandations anticorruption III et IV.i) ;
   (b) de prendre des mesures supplémentaires afin de sensibiliser davantage ses agents publics, y compris ceux qui travaillent à l'étranger, à l'infraction de corruption transnationale et à leur obligation de signaler cette infraction aux autorités répressives (Recommandations anticorruption IV.i et XXI.vi) ;
   (c) de prendre des mesures ciblées afin de sensibiliser davantage au risque de corruption transnationale les entreprises italiennes, y compris les PME, qui opèrent dans des pays et des secteurs à haut risque, notamment en leur fournissant des conseils sur la manière d'atténuer ce risque (Recommandations anticorruption IV.ii, XXI.vi et Annexe I.A.2) ;
   (d) d'adopte une approche plus proactive et d'encourager (i) les entreprises, y compris les entreprises publiques, à mettre au point et adopter des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité adéquats en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, et (ii) les organisations commerciales et professionnelles, en tant que de besoin, dans leurs efforts pour inciter les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, à mettre au point des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale, et pour les assister à cet effet. (Recommandation anticorruption XXIII.C.i-ii et Annexe II.B) ; et
   (e) d'élaborer des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires du MAECI, sur la manière de soutenir des entreprises italiennes exerçant des activités à l'étranger qui sont susceptibles d'être sollicitées pour verser des pots-de-vin dans le cadre de leurs activités internationales. (Recommandation anticorruption XII.ii et Annexe I.A.3).
2. En ce qui concerne la détection des allégations de corruption transnationale dans les médias, le Groupe de travail recommande à l'Italie de s'assurer qu'une veille des médias italiens et étrangers soient régulièrement effectuée pour y détecter des allégations de corruption transnationale, et que tous les signalements dans les médias, y compris ceux fournis par le Groupe de travail, soient transmis immédiatement aux autorités répressives (Recommandations anticorruption VIII et XXI.iv).
3. En ce qui concerne le signalement spontané d'actes de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie d'envisager des mesures pour encourager des personnes qui ont participé ou ont été associées à la commission de l'infraction de corruption transnationale à fournir des informations utiles aux autorités compétentes, afin qu'elles puissent enquêter et poursuivre sur des affaires de corruption transnationale, et de veiller à ce que des mécanismes appropriés soient en place pour l'application de ces mesures dans les enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale (Recommandations anticorruption X. iii. et XV.ii).
4. En ce qui concerne le lancement d'alerte, le Groupe de travail recommande à l'Italie :
   (a) d'améliorer son cadre afin de protéger les lanceurs d'alerte du secteur public et/ou de les indemniser en cas de représailles (Recommandation anticorruption XXII) ;

(b) adopte en urgence un cadre amélioré, solide et efficace afin de protéger tous les lanceurs d'alerte du secteur privé contre des mesures de représailles et/ou de leur accorder une réparation à ce titre (Recommandation anticorruption XXII) ; et

(c) intensifie ses actions de sensibilisation et dispense une formation sur (a) la mise en œuvre de mesures adéquates pour protéger les auteurs de signalements dans le secteur privé, et (b) la protection et les recours et réparations disponibles pour les lanceurs d'alerte du secteur privé (Recommandation anticorruption XXII.xii).

5. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

(a) de prendre dûment en considération le blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale dans ses futures évaluations du risque national de blanchiment de capitaux (Convention Art. 7 et Recommandation anticorruption VIII) ;

(b) de fournir des orientations et des typologies aux entités obligées qui traitent explicitement de la corruption transnationale (Recommandation anticorruption IV.ii et Recommandation anticorruption VIII) ;

(c) de dispenser au personnel de l'UIF une formation couvrant spécifiquement l'infraction de corruption transnationale (Recommandation anticorruption IV.i) ; et

(d) de tenir des statistiques complètes sur les DOS qui entraînent ou justifient des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour corruption (Recommandation anticorruption VIII).

6. En ce qui concerne les exigences en matière de tenue de la comptabilité, de vérification externe des comptes et de contrôles internes des entreprises, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

(a) de former les vérificateurs externes des comptes à la détection de la corruption transnationale (Recommandations anticorruption IV.ii et XXIII) ;

(b) de sensibiliser davantage les comptables et les vérificateurs des comptes à leur obligation de signaler l'infraction de corruption transnationale et à la protection dont bénéficient les auteurs de ces signalements (Recommandations anticorruption IV.ii et XXIII.B) ; et

(c) de veiller à ce que tous les vérificateurs des comptes – et non pas seulement ceux qui vérifient une entité « d'intérêt public » ou relevant du « régime intermédiaire » – qui signalent des soupçons de corruption transnationale pour des motifs raisonnables aux autorités compétentes soient expressément protégés contre une action en justice (Recommandation anticorruption XXIII.B.v).

7. En ce qui concerne la fiscalité, le Groupe de travail recommande à l'Italie de :

(a) sensibiliser davantage les autorités fiscales à l'infraction de corruption transnationale, et forme davantage les contrôleurs des impôts à la détection de la corruption transnationale (Recommandations anticorruption IV.i et XX.i) ; et

(b) d'adopter une approche volontariste et réexamine systématiquement les déclarations fiscales lorsqu'une procédure pour corruption transnationale est engagée, afin de s'assurer que les personnes physiques et les personnes morales qui ont corrompu des agents publics étrangers n'aient pas fait passer ces pots-de-vin pour des charges fiscalement déductibles (Recommandation anticorruption XX.i).

8. En ce qui concerne les crédits à l'exportation, le Groupe de travail recommande que :

(a) la SACE et la SIMEST (i) sensibilisent davantage leur personnel et leurs clients à la corruption transnationale, et (ii) dispensent une formation adéquate à leur personnel sur la manière de détecter des actes potentiels de corruption transnationale, en procédant à des vérifications

appropriées (Recommandations anticorruption IV.i, et XXI.vi ; Recommandation sur les crédits à l'exportation, sections IV.1 et IV.5) ;

(b) la SACE et la SIMEST veillent à ce que leurs politiques et procédures imposent expressément l'obligation de signaler sans délai toutes les allégations ou preuves crédibles de corruption transnationale aux autorités répressives, et élaborent des lignes directrices à ce sujet à l'intention de leur personnel (Recommandations anticorruption IV.i, XXI.v et XXI.vi ; Recommandation sur les crédits à l'exportation, sections IV.6, VII.1, et VIII.1) ; et

(c) la SACE prenne des mesures pour explorer davantage les mesures supplémentaires qui pourraient être appliquées en pratique lorsque des soupçons de corruption transnationale naissent en lien avec une transaction bénéficiant de son soutien (Recommandation anticorruption XXIII.D ; Recommandation sur les crédits à l'exportation, sections V, VI, et VIII).

9. En ce qui concerne l'aide publique au développement, le Groupe de travail recommande à l'Italie de revoir les clauses de ses contrats de coopération au développement afin de garantir qu'ils puissent être suspendus ou résiliés ou que les financements publics soient remboursés, dans le cas où des allégations de corruption transnationale seraient identifiées dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'APD (Recommandations anticorruption XXIV.i et v).

Recommandations relatives aux enquêtes, poursuites et sanctions pour l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes

10. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

(a) de former et de sensibiliser les autorités judiciaires au traitement des preuves circonstancielles dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 1) ;

(b) de prendre des mesures pour aligner le niveau de détails exigés à propos de l'accord de corruption sur ce qui est observé dans la pratique, en prenant des mesures appropriées, - y compris la formation des autorités judiciaires -, et, si besoin est, en modifiant sa législation (Convention, article 1) ;

(c) de prendre des mesures afin de veiller à ce que son infraction de corruption transnationale soit constituée lorsque les fonds sont versés au profit d'un agent public corrompu, indépendamment du point de savoir si l'agent public a effectivement reçu les mêmes fonds que ceux versés par le corrupteur, ou s'il a un titre sur le pot-de-vin et non pas seulement accès à ceux-ci, en prenant des mesures appropriées, y compris la formation des autorités judiciaires et, si besoin est, la modification de sa législation (Convention, article 1) ;

(d) de prendre des mesures afin de veiller à ce que la responsabilité pour corruption transnationale soit reconnue dans tous les cas où une personne offre, promet ou octroie un pot-de-vin à un agent public étranger, directement ou par le biais d'un intermédiaire, y compris lorsque cette personne rejoint une transaction de corruption ou en devient partie après que l'agent public ait conclu un « accord de corruption » antérieur avec l'intermédiaire ou un autre tiers ; les mesures appropriées à cet effet incluent la formation des autorités judiciaires et, si besoin est, la modification de sa législation (Convention, article 1) ; et

(e) de modifier sa loi de manière urgente afin de rendre son infraction de corruption transnationale autonome (Convention, article 1 et Commentaire 3).

11. En ce qui concerne les moyens de défense en matière de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie de prendre des mesures afin de garantir qu'en vertu de l'article 323ter du Code pénal (i) une personne ne puisse pas s'exonérer de sa responsabilité en dénonçant un agent public étranger corrompu ou une personne physique moins coupable associée à l'entreprise criminelle, (ii) ce moyen de défense s'applique uniquement si une personne fournit une preuve irréfutable

essentielle afin d'établir l'infraction dont les autorités ne disposent pas autrement, et (iii) l'infraction qui est signalée est autrement inconnue des autorités (Convention, article 1).

12. En ce qui concerne les sanctions et les mesures de confiscation en matière de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

    (a) de prendre des mesures pour que les sanctions imposées dans la pratique, au titre de l'incitation indue dans des affaires de corruption transnationale, soient efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris en augmentant, si besoin est, les sanctions maximales disponibles (Convention, article 3(1)) ;

    (b) d'instaurer des peines d'amende efficaces, proportionnées et dissuasives contre les personnes physiques coupables de corruption transnationale (Convention, article 3(1)) ;

    (c) de prendre des mesures pour veiller à solliciter systématiquement la confiscation (i) d'un montant au moins égal à la valeur du pot-de-vin, dans les cas où le « profit » réel de la corruption transnationale ne peut pas être déterminé, et (ii) à l'encontre des intermédiaires qui facilitent la corruption transnationale (Convention, article 3(3) ; Recommandation anticorruption XVI) ;

    (d) de modifier sa législation de manière urgente, afin que les sanctions imposées dans la pratique à des personnes morales pour corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives (Convention, article 3(1)) ; et

    (e) de prendre des mesures afin de veiller à ce que des sanctions d'interdiction soient imposées de manière appropriée (Recommandation anticorruption XXIV.i).

13. En ce qui concerne l'exclusion de l'accès aux marchés publics, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

    (a) de renforcer la vérification des informations dans le cadre des marchés publics, y compris en incluant dans le système AVCPASS des informations obtenues grâce à la vérification des entreprises étrangères ou italiennes exerçant des activités à l'étranger et des données figurant dans les listes d'exclusion des BMD (Recommandation anticorruption XXIV.ii) ; et

    (b) de prendre des mesures afin de veiller à ce que l'exclusion, lorsqu'elle est ordonnée par un tribunal à titre de sanction d'interdiction ou requise en vertu de l'article 80 du DL 50/2016, et des articles 32quater ou 317bis du Code pénal, soit effectivement appliquée dans les affaires de corruption transnationale (Recommandation anticorruption XXIV.iv).

14. En ce qui concerne le délai de prescription de l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

    (a) de modifier le CPP afin qu'il prévoie un délai suffisant pour procéder aux enquêtes préliminaires (Convention, article 6 ; Recommandation anticorruption IX.ii) ; et

    (b) d'allonger le délai de prescription applicable aux personnes morales en cas de corruption transnationale, et de l'aligner sur le délai applicable aux personnes physiques (Convention, article 6 ; Recommandation anticorruption IX.ii).

15. En ce qui concerne la répression de la corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

    (a) de créer une base de données nationale sur les affaires de corruption transnationale et les infractions connexes, qui soit accessible à tous les procureurs (Convention, article 5 ; Recommandation anticorruption XI) ;

    (b) de continuer d'attribuer les affaires de corruption transnationale et autres infractions économiques internationales au 3ème département du Parquet de Milan, et de veiller à ce que les ressources fournies au 3e département du Parquet de Milan pour traiter des affaires de corruption

transnationale soient proportionnées à sa charge de travail (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption VII) ;

(c) de sensibiliser les fonctionnaires concernés à l'article 5, afin d'éviter que des communications susceptibles d'influencer potentiellement les poursuites et les enquêtes pour corruption transnationale, sur la base des facteurs visés à l'article 5, soient transmises aux autorités judiciaires (Convention, article 5 et Commentaire 27) ; et

(d) de mener à bien ses projets visant à augmenter sensiblement les ressources humaines et à procéder à la numérisation du système judiciaire (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption VII).

16. En ce qui concerne l'infraction de blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à l'Italie de prendre des mesures appropriées afin de réprimer efficacement l'infraction en lien avec des affaires de corruption transnationale (Convention, article 7).

17. En ce qui concerne l'infraction de falsification des comptes, le Groupe de travail recommande à l'Italie :

(a) de modifier sa législation afin d'interdire toute la gamme de comportements décrits à l'article 8(1) de la Convention (Convention, article 8) ;

(b) d'augmenter significativement les sanctions contre des personnes morales pour falsification des comptes liée à une infraction de corruption transnationale (Convention, article 8) ; et

(c) de veiller à ce que les autorités compétentes prennent dûment en considération la procédure engagée contre les personnes physiques ou morales en cause, pour des infractions comptables commises afin de corrompre des agents publics étrangers ou de cacher cette corruption Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption XXIII.A. iv).

18. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le Groupe de travail recommande à l'Italie de prendre des mesures afin de veiller à ce que les demandes d'entraide judiciaire sortantes fassent l'objet d'un suivi systématique, et à ce que le ministère de la Justice continue d'intervenir en cas de retard ou d'inaction (Convention, articles 5 et 9 ; Recommandation anticorruption XIX.A. vi et x).

19. En ce qui concerne les accords hors procès, le Groupe de travail recommande à l'Italie, s'il y a lieu et conformément aux règles en matière de protection des données et de droits à la protection de la vie privée, de rendre publics des éléments de ces règlements hors procès, y compris : (i) les faits principaux et/ou les personnes morales concernées ; (ii) les motifs principaux qui ont conduit à régler l'affaire au moyen d'un accord hors procès ; (iii) la nature des sanctions imposées et les raisons qui ont conduit à appliquer ces sanctions ; et (iv) les mesures correctives, y compris l'adoption ou l'amélioration des contrôles internes et des programmes ou mesures de conformité anticorruption et de leur surveillance (Recommandation anticorruption XVIII.iv).

Suivi par le Groupe de travail

20. Le Groupe de travail assurera le suivi des questions suivantes à mesure que la jurisprudence, la pratique et la législation se développeront :

(a) l'application de la responsabilité pour négligence, aveuglement volontaire et dolus eventualis à l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 1) ;

(b) les intermédiaires du côté « actif » par opposition aux intermédiaires du côté « passif » dans les affaires corruption transnationale (Convention, article 1 ; Recommandation anticorruption Annexe I.C.1) ;

(c) la *concussione* en tant que moyen de défense dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 1 et Recommandation anticorruption Annexe I.A.1) ;

(d) le niveau de preuve exigé pour l'incitation indue (Convention, articles 1 et 3(1)) ;

(e) la jurisprudence postérieure à la Phase 3 sur la compétence de l'Italie afin d'engager des poursuites pour corruption transnationale (Convention, article 4) ;

(f) la mise en place du registre sur les propriétaires effectifs des entreprises, y compris l'accès des autorités répressives à ce registre (Recommandation anticorruption X.i) ;

(g) la question de savoir si la *concussione* est un moyen de défense pour s'opposer à l'extradition en cas de corruption transnationale (Convention, article 10) ;

(h) l'application des articles 697(1bis), 698 et 723(3) du CPP en matière d'extradition et d'entraide judiciaire (Convention, articles 5, 9 et 10, et Commentaire 27) ;

(i) les sanctions infligées à des personnes physiques pour corruption transnationale (Convention, article 3(1)) ; et

(j) la question de savoir si une personne morale peut être tenue responsable d'une infraction de corruption transnationale commise par des personnes de niveau hiérarchique inférieur, indépendamment du point de savoir si ces personnes travaillent dans une unité de l'entreprise autonome en termes de pouvoirs fonctionnels, de direction et de dépenses (Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption Annexe I.B.3).

Annexe 1. Résumé des affaires de corruption transnationale conclues depuis la Phase 3

Construction (Algérie)

Entre 2007 et 2011, le directeur d'une entreprise de construction italienne a versé des pots-de-vin au ministre algérien de l'Énergie en vue d'obtenir des marchés de construction. En 2017, il a accepté un accord hors procès (*patteggiamento*) et a été condamné à 18 mois d'emprisonnement et à la confiscation de 2.1 millions EUR représentant la valeur des marchés potentiels qui auraient dû être obtenus. La Cour suprême a annulé la décision de confiscation car une simple « chance » d'obtenir un marché ne peut donner lieu à une confiscation. L'entreprise n'a pas été poursuivie car elle était non seulement au bord de la faillite mais le délai de prescription était aussi sur le point d'expirer.

Construction (Panama)

En 2011, une entreprise italienne a versé 50 000 USD de pots-de-vin et promis 20 millions USD supplémentaires à des représentants du gouvernement du Panama en échange d'un marché de construction de 1.5 milliard EUR. En janvier 2015, une personne physique, qui agissait en tant qu'intermédiaire, a conclu un patteggiamento approuvé par le tribunal de Naples. Elle a été condamnée à 11 mois d'emprisonnement pour avoir commis l'infraction de corruption transnationale. Il n'a pas ordonné de confiscation. L'entreprise n'a pas été mise en examen.

Équipements de construction (Algérie)

En 2014, une entreprise italienne de matériel de construction a versé un pot-de-vin de 45 000 EUR à un agent public algérien par le biais d'un intermédiaire, et a dépensé environ 6 300 EUR pour offrir des vacances à l'agent et sa famille en Toscane, en échange de l'attribution de deux marchés d'une valeur de 4.23 millions EUR.

L'entreprise a conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale en avril 2019 et a été condamnée à payer une amende de 20 000 EUR. Bien que la société ait obtenu des marchés à hauteur de 4.23 millions EUR, le tribunal a estimé que le montant de l'avantage était « limité ». Des sanctions d'interdiction n'ont pas été imposées et la confiscation n'a pas été ordonnée. Le PDG de l'entreprise et un intermédiaire ont également conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale en octobre 2019. Le PDG a été condamné à une peine d'emprisonnement de 13 mois et 10 jours et l'intermédiaire à 16 mois et 20 jours, les deux peines ont été prononcées avec sursis.

Société de conseil (Macédoine du Nord)

Entre 2013 et 2016, une société de conseil italienne a versé un pot-de-vin de 40 000 EUR et a donné ou promis d'autres avantages d'environ 23 600 EUR par l'intermédiaire d'un consultant britannique à deux agents publics de Macédoine du Nord afin d'obtenir deux marchés financés par l'UE d'une valeur de 2.2 millions EUR pour des projets liés à l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'UE.

La société, ainsi que trois personnes physiques qui étaient des associés de la société mère ou de sa filiale, ont conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale en 2021. La société a été condamnée à payer une amende de 80 000 EUR et les trois personnes physiques à une peine d'emprisonnement de deux ans avec sursis. Le premier *patteggiamento* présenté par le procureur a été rejeté par le tribunal de première instance car les sanctions proposées ne reflétaient pas la gravité de l'infraction. Deux des associés ont versé chacun une indemnité de 10 000 EUR à l'UE, de 10 000 EUR à la Macédoine du Nord et de 15 000 EUR à l'Italie. L'associé de la société mère a versé une indemnité de 10 000 EUR à l'Italie. La société a versé une indemnité de 40 000 EUR à l'UE et à la Macédoine du Nord et de 180 000 EUR à l'Italie.

Équipements électriques (Libye)

Une société italienne d'équipement électrique a signé un contrat de conseil avec un intermédiaire pour obtenir des marchés de la société pétrolière nationalisée. Entre 2010 et 2011, l'associé commandité de la société a autorisé le paiement d'honoraires de conseil d'un montant total de 572 988 EUR à l'intermédiaire, dont 420 000 EUR auraient à leur tour été versés au fils du dirigeant libyen de l'époque. L'intermédiaire a admis avoir payé au moins 297 000 EUR. Certains paiements ont été acheminés par l'intermédiaire d'un dirigeant de l'entreprise publique libyenne. L'intermédiaire a ensuite obtenu de l'entreprise publique un marché de 38.8 milliards EUR pour la société italienne. Le marché n'a finalement pas été exécuté car le régime a été renversé.

En 2017, l'associé commandité et l'intermédiaire ont tous deux été relaxés lors du procès après que l'accusation ait renoncé à poursuivre. L'intermédiaire a été relaxé car, à l'époque, le moyen de défense fondé sur la *concussione* était plus étendu. En effet, il s'appliquait à l'époque non seulement en cas de contrainte mais également en cas « d'incitation » par un agent public. Le tribunal a estimé que l'intermédiaire avait été incité à payer les deux fonctionnaires libyens. Selon le tribunal, il n'a pas été prouvé que l'associé commandité avait connaissance de la destination illicite d'une partie des sommes.

Systèmes électriques (Kazakhstan)

Entre 2007 et 2011, une société italienne a versé 25 millions USD de pots-de-vin par le biais d'intermédiaires au gendre du président du Kazakhstan en vue d'obtenir des marchés d'une valeur de 873 millions USD pour la fourniture de systèmes électriques sur le champ pétrolier de Kashagan.

En février 2017, l'entreprise et une personne physique, - un dirigeant de l'entreprise -, ont conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale. La société a été condamnée à payer une amende de 25.8 millions EUR et le tribunal a confisqué 6.58 millions EUR, qui représentaient l'avantage estimé. La personne physique a été condamnée à une peine de 16 mois d'emprisonnement avec sursis. Les accusations de corruption transnationale contre deux intermédiaires présumés ont été abandonnées en 2019 en raison de l'expiration du délai de prescription.

Permis d'extraction d'or (Côte d'Ivoire)

Entre 2019 et 2020, trois ressortissants italiens auraient soudoyé des agents publics ivoiriens pour obtenir l'autorisation de rechercher et d'extraire de l'or dans une réserve naturelle protégée. Ils auraient versé 7 millions de francs CFA (10 600 EUR) à un directeur régional du ministère des Mines et de la Géologie, et 1 million de francs CFA (1 500 EUR) à un directeur de l'Office des parcs et réserves. Les corrupteurs sont passés par des sociétés de droit ivoirien et ont bénéficié de l'aide d'individus ivoiriens. En 2021, les ressortissants italiens ont été mis en examen pour deux chefs d'accusation de corruption transnationale et deux chefs d'accusation de « transfert frauduleux d'objets de valeur ». L'un des prévenus a été condamné pour corruption transnationale le 21 septembre 2022 à l'issue d'un procès accéléré. Il a été condamné à 6 ans d'emprisonnement, exclu définitivement de toute fonction publique et interdit de conclure des marchés avec l'administration publique pendant au moins 3 ans. La condamnation n'est pas définitive et les motifs du jugement n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport. Le procès contre les deux autres défendeurs est en cours.

Hélicoptères (Inde)

Une société de construction d'hélicoptères et filiale de l'une des plus grandes entreprises de défense au monde aurait versé environ 10.5 millions EUR de pots-de-vin par le biais d'intermédiaires à l'ancien chef de l'armée de l'air indienne et à ses proches parents entre 2005 et 2010 afin d'obtenir un marché de 556 millions d'euros pour la fourniture de douze hélicoptères au ministère indien de la Défense.

En avril et août 2014 respectivement, le tribunal de Busto Arsizio a approuvé deux *patteggiamenti*, l'un avec une personne physique ayant servi d'intermédiaire pour la corruption et l'autre avec deux entreprises.

La personne physique a été condamnée à une peine d'emprisonnement de 1 an et 10 mois, qu'elle a déjà purgée. Une société a été condamnée à verser une amende de 80 000 EUR et l'autre à une amende de 300 000 EUR et à une confiscation à hauteur de 7.5 millions EUR. Après l'infraction, les deux sociétés ont mis en œuvre des programmes de conformité qui ont permis d'atténuer leurs peines et grâce auxquels des sanctions d'interdiction n'ont pas été imposées, y compris l'exclusion.

Deux anciens dirigeants de l'entreprise ont été jugés et relaxés après une longue procédure judiciaire. Le tribunal de première instance de Busto Arsizio les a relaxés du chef de corruption transnationale, mais les a condamnés pour fraude fiscale connexe en 2014. La Cour d'appel de Milan a annulé cette décision et a prononcé des condamnations pour corruption transnationale et fraude fiscale en 2016. L'année suivante, la Cour suprême a annulé les condamnations pour des raisons de procédure et a ordonné un nouveau procès. En 2018, la Cour d'appel de Milan a rejugé et relaxé les deux accusés, concluant que l'accusation de corruption n'avait pas été prouvée. La Cour suprême a rejeté les appels de cette décision en 2019.

Installations de gaz (Nigeria)

De 1995 à 2004, une société italienne d'ingénierie et de construction a été chargée d'un projet de gaz naturel au Nigeria sous la forme d'une coentreprise qui comprenait la filiale néerlandaise intégralement détenue par la société italienne et des sociétés de France, du Japon et des États-Unis. La coentreprise a versé plus de 180 millions USD de pots-de-vin à des fonctionnaires nigérians pour obtenir des marchés de construction d'installations de gaz naturel liquéfié d'une valeur de plus de 6 milliards USD. Les paiements ont été acheminés par des intermédiaires : une société-écran contrôlée par une personne physique au Royaume-Uni et une société commerciale japonaise. En 2006, une multinationale italienne du secteur du pétrole et du gaz a racheté la société italienne impliquée dans le complot.

En 2011, toutes les sociétés faisant partie de la coentreprise avaient transigé au titre des accusations de corruption transnationale avec les autorités américaines et payé bien plus d'un milliard USD de sanctions financières. En 2013, un tribunal italien a condamné la société italienne successeur pour corruption transnationale et lui a infligé une amende de 600 000 EUR et la confiscation de 245 millions EUR. La Cour suprême a confirmé la condamnation en 2016. Les procureurs avaient également mis en examen cinq personnes (cadres et cadres supérieurs) pour corruption transnationale, mais leur affaire était prescrite.

Aménagement du territoire (Tanzanie)

En 2007, une société pétrolière et gazière italienne a versé un pot-de-vin de 150 000 EUR au fils du président tanzanien pour obtenir l'autorisation d'aménager un terrain commercial. En janvier 2016, un cadre de l'entreprise a accepté un *patteggiamento* et a été condamné à 16 mois d'emprisonnement et à verser un montant de confiscation équivalent à celui du pot-de-vin. L'entreprise n'a pas été mise en examen.

Logistique (République démocratique du Congo et Niger)

Deux dirigeants d'une société italienne qui perçoit des commissions sur le fret à destination de divers pays africains ont promis ou versé des pots-de-vin à des fonctionnaires de la République démocratique du Congo (RDC) et du Niger. Entre 2008 et 2015, les dirigeants auraient soudoyé ou tenté de soudoyer des fonctionnaires de l'Office de gestion du fret multimodal (OGEFREM) de la RDC, afin de remporter un marché et d'obtenir la protection des intérêts économiques de l'entreprise dans le pays. En 2015, ils ont promis de verser des pots-de-vin aux ministres nigériens des Finances et des Transports, ainsi qu'au directeur général du Conseil des chargeurs, pour obtenir un contrat d'émission de certificats électroniques pour les marchandises à destination du Niger et du Bénin. Les pots-de-vin promis représentaient 4 % des commissions perçues par l'entreprise. En 2015, l'un des dirigeants a promis un pot-de-vin de 50 000 EUR à un sénateur de la RDC pour obtenir le poste de consul honoraire.

Les procureurs italiens ont mis en examen les deux dirigeants pour divers chefs d'accusation de corruption transnationale, de fraude fiscale et d'auto-blanchiment. La société a également été poursuivie en vertu des règles relatives à la responsabilité administrative des personnes morales. En 2020, un tribunal de première instance a prononcé des condamnations pour deux des chefs d'accusation de corruption transnationale impliquant les agents publics du Niger et le sénateur de la RDC. Les prévenus ont été condamnés à des peines de prison avec sursis de 1 an et 8 mois (pour deux chefs d'accusation) et de 1 an et 6 mois (pour un chef d'accusation) respectivement, avec interdiction de conclure des marchés avec l'administration publique pendant 1 an. La société a écopé d'une amende de 25 800 EUR. Le tribunal a prononcé des relaxes pour les autres chefs d'accusation de corruption d'agents publics étrangers, car il a estimé que les agents de l'OGEFREM prétendument corrompus n'étaient pas des agents publics, et que les preuves de corruption étaient insuffisantes. Par ailleurs, la fraude fiscale et l'auto-blanchiment fondé sur la fraude fiscale n'ont pas non plus été prouvés. Au moment de la rédaction du présent rapport, des appels étaient en cours.

Licences d'exploitation pétrolière (Congo-Brazzaville)

En 2013 et 2014, un agent public congolais a renouvelé trois permis d'exploration de champs pétrolifères d'une société pétrolière italienne en République du Congo sans passer par un appel d'offres public et à des conditions favorables. Un ancien cadre supérieur de la compagnie pétrolière italienne a négocié l'accord. Le cadre a accepté de travailler avec une société congolaise, dont l'agent public est le bénéficiaire effectif, comme partenaire local en échange du renouvellement des permis d'exploration pétrolière. La société congolaise s'est vu attribuer un intérêt de 7 à 10 % dans chacun des permis. En contrepartie, l'agent public congolais a attribué une part de 23 % d'un autre permis d'exploration de champs pétrolifères à une société dont le dirigeant italien était le bénéficiaire effectif (par le biais de diverses sociétés-écrans). Le tribunal a estimé la valeur des pots-de-vin à 77 millions USD. Le bénéfice réalisé par la société italienne s'élevait à 968 millions USD.

En 2021, la société italienne a conclu un *patteggiamento* pour corruption transnationale (incitation indue). La société a été condamnée à payer une amende de 826 134 EUR et à une confiscation à hauteur de 11 millions EUR. Le tribunal n'a pas imposé de sanctions d'interdiction, estimant que la société avait corrigé les lacunes de ses programmes de conformité. Le tribunal a reconnu que la société a été indûment incitée, même si le cadre supérieur, qui a autorisé le pot-de-vin, a reçu 23 millions USD en dessous-de-table. Le cadre supérieur et d'autres personnes physiques présumées avoir pris part au système de corruption n'ont pas été sanctionnés.

Prospection pétrolière (Nigeria)

Cette affaire concernait la vente prolongée d'une licence de prospection pétrolière pour un champ pétrolifère offshore au Nigeria. Une multinationale italienne et une multinationale anglo-néerlandaise du secteur du pétrole et du gaz se seraient livrées à des actes de corruption transnationale pour obtenir la licence. En effet, à la fin des années 90, la licence a été attribuée à une société contrôlée par le ministre du Pétrole de l'époque. Entre 2001 et 2006, la licence a été, à un moment donné, révoquée et attribuée dans le cadre d'un appel d'offres public à un consortium entre la société anglo-néerlandaise et une entreprise publique. Plus tard, le gouvernement a réattribué la licence à la société de l'ancien ministre du Pétrole. Un nouveau gouvernement a confirmé cette décision en 2010. Entre-temps, l'ancien ministre du Pétrole a entamé des négociations pour vendre la licence par le biais de deux intermédiaires. Les sociétés italienne et anglo-néerlandaise ont mené les négociations pour l'achat, au cours desquelles elles ont également rencontré et/ou eu des échanges avec le président, le procureur général et le ministre du Pétrole nigérians. La vente a finalement été conclue en avril 2011, assortie de trois accords de résolution signés par le gouvernement, les deux sociétés et la société de l'ancien ministre du Pétrole. Les deux sociétés ont payé environ 1.3 milliard USD en échange de la licence exempte de toute réclamation

juridique. Le gouvernement aurait ensuite transféré environ 1 milliard USD à la société de l'ancien ministre du Pétrole.

Les procureurs italiens ont porté des accusations de corruption transnationale contre les sociétés italienne et anglo-néerlandaise, ainsi que contre 13 personnes, dont les dirigeants des sociétés, plusieurs intermédiaires et l'ancien ministre du Pétrole. L'accusation a allégué que les deux sociétés avaient conclu un accord de corruption avec le président, le procureur général et le ministre du Pétrole du Nigeria. Les autres agents publics qui ont participé aux négociations sont considérés comme des intermédiaires. Selon la théorie des procureurs, une partie de la somme versée à la société de l'ancien ministre du Pétrole était destinée à ces agents publics en tant que rémunération pour l'accord.

En mars 2021, un tribunal de première instance a relaxé toutes les personnes accusées de corruption transnationale. Le tribunal n'a trouvé aucune preuve directe que les sociétés aient conclu un accord de corruption avec les agents publics nigérians. En juillet 2022, l'accusation a renoncé à faire appel et les relaxes sont devenues définitives. Dans des procédures connexes, deux intermédiaires présumés ont été condamnés en première instance après avoir opté pour un « procès accéléré ». Ils ont également été relaxés après que l'accusation ait renoncé à son appel en 2021.

Pétrole et gaz (Algérie)

Une grande entreprise italienne de services pétroliers, filiale d'une multinationale italienne spécialisée dans le pétrole et le gaz, aurait soudoyé des fonctionnaires algériens en vue d'obtenir des contrats de la compagnie pétrolière publique Sonatrach. Entre 2007 et 2010, la société aurait versé plus de 197 millions EUR de pots-de-vin pour obtenir de Sonatrach sept marchés d'une valeur estimée à plus de 8 milliards EUR. Les pots-de-vin auraient également été versés pour obtenir l'autorisation d'acquérir une société canadienne et de prolonger des concessions. Les pots-de-vin présumés étaient principalement destinés au ministre de l'Énergie, ainsi qu'à sa famille et aux membres de son entourage, et au PDG de Sonatrach. La plupart des paiements étaient en fait dissimulés sous la forme d'honoraires versés dans le cadre de contrats avec des sociétés contrôlées par un intermédiaire et proche collaborateur du ministre de l'Énergie.

En 2015, l'ancien président de la filiale algérienne de la société a coopéré avec les autorités et s'est engagé dans un *patteggiamento*, en vertu duquel il a été condamné à 2 ans et 10 mois de prison et s'est vu imposer une confiscation. En 2018, un tribunal de première instance a condamné l'entreprise italienne ainsi que plusieurs de ses cadres et intermédiaires pour corruption transnationale. Le tribunal a prononcé des relaxes pour la transaction séparée liée à l'acquisition d'une société canadienne. La société mère de l'entreprise et ses cadres ont également été relaxés dans le cadre des transactions avec Sonatrach. En janvier 2020, la Cour d'appel a annulé les condamnations et relaxé tous les accusés, estimant que l'accusation de corruption n'avait pu être prouvée. La Cour suprême a confirmé les relaxes en décembre 2020.

D'autres juridictions ont toutefois imposé des sanctions dans la même affaire. En avril 2020, la société mère a transigé sur des accusations relatives aux mêmes allégations avec la Securities and Exchange Commission des États-Unis, pour violation des dispositions du FCPA sur la tenue de la comptabilité et les contrôles internes. La société a accepté de payer 24.5 millions USD de restitutions et d'intérêts avant jugement. En février 2022, un tribunal algérien a estimé que la société avait « obtenu un marché dont le prix était supérieur à la valeur prévue, conclu avec une société commerciale et industrielle publique grâce à l'influence de représentants de cette société » et qu'elle avait fait de « fausses déclarations douanières ». La société a été condamnée à payer 192 millions EUR, et deux anciens employés ont été condamnés à des peines d'emprisonnement. L'ancien ministre de l'Énergie et le PDG de Sonatrach ont également été condamnés. Ce jugement n'est pas définitif et la société a l'intention de faire appel.

Fourniture de tuyaux en acier (Brésil)

Trois dirigeants d'un groupe d'entreprises argentino-italien auraient versé 6.6 millions EUR de pots-de-vin entre 2009 et 2014 à un directeur de Petrobras, une entreprise pétrolière publique brésilienne. Petrobras a ensuite attribué 22 marchés d'une valeur de 1.4 milliard EUR pour des tubes en acier à la filiale brésilienne du groupe d'entreprises. En 2019, les procureurs de Milan ont mis en examen les trois dirigeants et la société holding du groupe d'entreprises pour corruption transnationale. En rendant son verdict oral en mai 2022, le tribunal de première instance a rejeté l'affaire car « les poursuites pénales n'auraient pas dû être engagées en raison de l'absence de compétence de l'Italie ». Cette décision n'est pas définitive. Le présent rapport ne tient pas compte des motifs du jugement du tribunal, car ils n'ont été communiqués que peu de temps avant l'adoption du rapport.

Une autre juridiction a toutefois imposé des sanctions. En juin 2022, une société italienne du groupe a transigé sur les mêmes accusations avec la *Securities and Exchange Commission* américaine, selon lesquelles elle avait violé les dispositions du FCPA relatives à la lutte contre la corruption, à la tenue de la comptabilité et aux contrôles internes. La société a accepté de payer une pénalité civile de 25 millions USD et 53 millions USD de restitutions et d'intérêts avant jugement.

Annexe 2 Recommandations de la Phase 3 à l'Italie

Recommandation de la Phase 3	*Statut lors du rapport de suivi de 2014*
Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, poursuites et sanctions pour corruption transnationale	
1. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :	
(a) de modifier sans délai sa législation afin d'exclure l'application de la *concussione* comme possible moyen de défense en cas de corruption transnationale ; et	Pleinement mise en œuvre
(b) d'examiner toute modification portant sur l'application de la *concussione* comme possible moyen de défense en cas de corruption transnationale séparément des modifications similaires se rapportant à l'infraction de corruption nationale [Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, section III(ii) et V ; évaluation de Phase 2, recommandation 7(a)].	Partiellement mise en œuvre
2. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande à l'Italie de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption transnationale, notamment en sensibilisant les autorités de poursuite dans l'ensemble du pays afin d'assurer que la large panoplie de moyens prévus par la législation pour déclencher la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption transnationale soit comprise et appliquée de manière cohérente et diligente dans le but d'éviter le classement sans suite des affaires pour cause d'expiration du délai de prescription [Convention, article 2, évaluation de Phase 2, recommandation 7(b)].	Non mise en œuvre
3. S'agissant des sanctions, le Groupe de travail recommande à l'Italie :	
(a) d'envisager de donner aux juges la possibilité d'imposer des peines d'emprisonnement et des amendes en cas d'infraction de corruption transnationale commise par des personnes physiques, ce qui constituerait un autre élément dissuasif utile [Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation de 2009, section V ; évaluation de Phase 2, question 8(e) nécessitant un suivi] ;	Partiellement mise en œuvre
(b) de relever le plafond des amendes administratives prévues pour les personnes morales et de veiller à ce que les facteurs atténuants et la réduction de l'amende imposée dans le cadre de la procédure de négociation de peine (*patteggiamento*) conduisent à l'imposition de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris pour les grandes entreprises [Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation de 2009, section V ; évaluation de Phase 2, question 8(e) nécessitant un suivi] ;	Non mise en œuvre
(c) d'intensifier ses efforts pour recueillir, au niveau national, à des fins d'examen futur, des informations et des statistiques sur les affaires terminées et les sanctions imposées pour infraction de corruption transnationale d'une manière qui établit une distinction entre (i) les sanctions imposées aux personnes physiques et morales au titre de l'infraction de corruption transnationale ; et (ii) les procédures appliquées (décision de justice dans le cadre d'une audience complète, de la procédure du *patteggiamento* ou d'une autre procédure), afin de pouvoir réexaminer efficacement sa législation d'application de la Convention et son approche de l'action répressive [Convention, articles 3 et 12 ; Recommandation de 2009, sections II(ii) et V ; évaluation de Phase 2, question 8(e) nécessitant un suivi].	Partiellement mise en œuvre
4. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites pour infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie :	
(a) de continuer la mise au point et la prestation d'un module de formation cohérent sur la corruption transnationale à l'intention des services de police susceptibles de participer aux enquêtes sur des affaires de corruption transnationale, et en particulier de la *Guardia di Finanza*, et de continuer de dispenser un module de formation sur la corruption transnationale à tous les procureurs et juges susceptibles d'intervenir dans des affaires de corruption transnationale dans l'ensemble du pays [Recommandation de 2009, sections III(ii) et V ; évaluation de Phase 2, recommandation 1(a)] ;	Pleinement mise en œuvre

Recommandation de la Phase 3	*Statut lors du rapport de suivi de 2014*
(b) de prendre des mesures volontaristes pour recueillir des informations auprès de différentes sources au stade de l'enquête préliminaire pour augmenter les sources d'allégations, améliorer les enquêtes et faire en sorte que les ambassades et les consulats italiens signalent leurs soupçons d'infractions et soient informés des procédures juridiques applicables à l'étranger ;	Pleinement mise en œuvre
(c) d'envisager d'adopter les mesures suivantes pour assurer l'efficacité des enquêtes et poursuites : (i) établir des directions spécialisées dans lesquelles des membres des forces de police hautement compétents coopèreraient et se spécialiseraient dans les affaires de corruption, comme cela s'est fait dans d'autres domaines de la criminalité en Italie ; (ii) mettre en place des groupes de travail spécialistes de l'infraction de corruption transnationale au sein des parquets les plus susceptibles d'intervenir dans les affaires de corruption transnationale ; (iii) mener des action de sensibilisation à l'échelon national sur la nécessité d'accorder la priorité aux enquêtes relatives à l'infraction de corruption transnationale ; et (iv) renforcer les ressources dont disposent parquets et des tribunaux pour lutter contre la corruption transnationale ; [Recommandation de 2009, sections III(ii) et V] ;	Partiellement mise en œuvre
(d) d'envisager d'établir une base de données nationale pour toutes les affaires en cours, conforme à la législation sur la protection des données privées, afin d'assurer la coordination des enquêtes de corruption transnationale à l'échelle nationale et d'éviter les disparités en matière de renseignement [Convention, article 3 et 12 ; Recommandation de 2009, sections III(ii) et V] ;	Non mise en œuvre
(e) de rendre publics, le cas échéant et conformément aux règles relatives à la protection des données et aux dispositions de la Constitution, par tout moyen jugé approprié, certains aspects des accords conclus dans le cadre de la procédure du patteggiamento, par exemple les raisons pour lesquelles cette procédure a été jugée appropriée dans une affaire donnée et les conditions de l'accord, en particulier le montant convenu qui doit être versé [Convention, article 3 ; évaluation de Phase 2, question 8(e) devant faire l'objet d'un suivi] ; et	Non mise en œuvre
(f) sans délai, (i) de prendre les mesures nécessaires, par tout moyen jugé approprié, pour étendre largement, y compris dans le cas des primodélinquants, la durée du délai « ultime » de prescription s'agissant des poursuites et des sanctions pour corruption transnationale ; et (ii) de réévaluer l'impact de la durée de base inférieure du délai de prescription applicable aux personnes morales et d'envisager d'aligner ce délai sur celui qui est applicable aux personnes physiques (en fonction de l'allongement décidé au titre du point i) ci-dessus) [Convention, article 6 ; Phase 2, recommandation 7(b)].	Partiellement mise en œuvre
Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces des faits de corruption	
5. En ce qui concerne la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie (a) eu égard au secteur public, de continuer d'améliorer les programmes de formation qui traitent de la corruption transnationale, en particulier ceux qui s'adressent au personnel des ambassades, afin d'aider les fonctionnaires à se montrer vigilants vis-à-vis des affaires de corruption transnationale ; et (b) eu égard au secteur privé, de poursuivre ses efforts de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale en direction des entreprises, en particulier les PME [Recommandation de 2009, sections III(i), IX et X.C.].	Pleinement mise en œuvre
6. S'agissant du signalement des soupçons de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à l'Italie (a) de continuer de rappeler aux agents publics leur obligation aux termes de l'article 331 du Code de procédure pénale, de signaler aux autorités répressives les soupçons de corruption transnationale apparus dans l'exercice de leurs fonctions ; et (b) d'instituer et de faire connaître un mécanisme clair permettant aux personnes privées de signaler des soupçons de corruption transnationale [Recommandation de 2009, section IX(ii) ; évaluation de Phase 2, recommandation 1(b)].	Partiellement mise en œuvre

Recommandation de la Phase 3	*Statut lors du rapport de suivi de 2014*
7. En ce qui concerne la protection des dénonciateurs, le Groupe de travail recommande à l'Italie (a) de veiller à ce que des mesures appropriées soient en place pour protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les employés du secteur public et privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes ; et (b) de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sensibilisation à ces mécanismes [Recommandation de 2009, section IX(iii) ; évaluation de Phase 2, recommandation 2].	Partiellement mise en œuvre
8. Dans le domaine du blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à l'Italie de tenir des statistiques sur (a) les sanctions prises dans les affaires de blanchiment de capitaux ; (b) l'infraction principale donnant lieu au blanchiment de capitaux, pour recenser les affaires dans lesquelles la corruption transnationale est l'infraction principale ; et (c) les déclarations d'opérations suspectes qui entraînent ou justifient des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour corruption [Convention, article 7].	Partiellement mise en œuvre
9. En ce qui concerne les exigences en matière de comptabilité et de vérification des comptes, le Groupe de travail recommande à l'Italie :	
(a) de veiller à ce que la législation prévoie des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour tous les cas de falsification des comptes indépendamment (i) des seuils monétaires, (ii) du fait que l'infraction soit commise en rapport avec des sociétés cotées ou non cotées ; et (iii) du fait que l'infraction entraîne un préjudice pour les actionnaires ou les créanciers [Recommandation de 2009, section X.A(iii) ; Phase 2, recommandation 3] ; et	Non mise en œuvre
(b) d'entreprendre des actions de sensibilisation auprès des vérificateurs des comptes et notamment de dispenser des sessions de formation sur (i) la détection des indices de possibles actes de corruption transnationale ; (ii) l'obligation prévue par le décret-loi 58/1998 d'informer la direction de l'entreprise et les autorités répressives ; et (iii) les protections légales dont peuvent bénéficier les vérificateurs qui signalent des soupçons d'actes illicites [Recommandation de 2009, section X.B] ;	Non mise en œuvre
10. En ce qui concerne les programmes de conformité, de contrôle interne et de déontologie, le Groupe de travail recommande à l'Italie d'encourager les entreprises, en particulier les PME, (a) à adopter ou améliorer des programmes ou mesures appropriés de contrôle interne, de déontologie et de conformité afin de prévenir et de détecter la corruption transnationale ; et (b) à faire des déclarations dans leurs rapports annuels ou à rendre publics de toute autre manière leurs programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité destinés à prévenir et détecter la corruption [Recommandation de 2009, section X.C, Annexe II].	Pleinement mise en œuvre
11. S'agissant des marchés publics, le Groupe de travail recommande à l'Italie (a) de mettre en place des mécanismes afin de vérifier, le cas échéant, les informations fournies par les éventuels adjudicataires de marchés publics, et notamment les déclarations concernant des condamnations antérieures pour corruption transnationale et leur présence sur les listes d'exclusion des institutions financières internationales ; et (b) d'étendre les motifs d'exclusion des marchés publics administrés par l'AVCP et d'autres organismes à l'ensemble des infractions tombant dans le champ d'application de l'article premier de la Convention et non pas aux seules infractions impliquant des fonctionnaires de pays membres de l'UE [Recommandation de 2009, section XI(ii)].	Partiellement mise en œuvre
12 S'agissant des crédits à l'exportation, le Groupe de travail recommande à l'Italie de demander à la SACE et à la CONSIP de formaliser les procédures auxquelles devront se conformer leurs salariés pour signaler toute preuve crédible de corruption d'agents publics étrangers aux autorités répressives [Recommandation de 2009, section IX].	Partiellement mise en œuvre

Recommandation de la Phase 3	*Statut lors du rapport de suivi de 2014*
Suivi du Groupe de travail après la Phase 3	*Bilan à la date du rapport de suivi écrit*
13. Le Groupe de travail effectuera un suivi des aspects ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence ou de la pratique :	
(a) L'interprétation donnée par la Cour suprême de cassation de l'Italie à la définition de la notion d'agent public étranger et la mise en œuvre du principe de l'examen d'office, par le juge, de la législation en vigueur dans le pays d'origine de l'agent public étranger afin de veiller à ce qu'elle soit compatible avec l'exigence relative à l'autonomie de cette définition [Convention, article1] ;	Poursuivre le suivi
(b) L'application du moyen de défense fondé sur le modèle d'organisation par les personnes morales aux termes du décret-loi 231/2001, articles 6(1) et 7 [Convention, article 2, Recommandation de 2009, section IV, Annexe I, B] ;	Poursuivre le suivi
(c) l'attribution de la responsabilité à une personne morale par le décret-loi 231/2001 lorsque l'auteur principal se livre à la corruption au profit d'une filiale (ou vice versa) ou lorsqu'un avantage indirect, comme l'amélioration de la situation concurrentielle, est obtenu par le biais de la corruption [Convention, article 2, Recommandation de 2009, section IV, Annexe I, B] ;	Poursuivre le suivi
(d) le fait que le pot-de vin et les produits de la corruption d'un agent public étranger fassent l'objet d'une saisie et d'une confiscation en Italie [Convention, article 3.3] ;	Poursuivre le suivi
(e) la situation des projets de loi A.S. 733-*bis*, A.C. 3986 et A.S. 1454, qui prévoient l'incrimination du blanchiment de capitaux par l'auteur de l'infraction principale (auto-blanchiment) [Convention, Article 7] ;	Poursuivre le suivi
(f) le fait que la méthode utilisée pour réaliser des contrôles fiscaux soit appropriée s'agissant (i) des critères de risques pris en compte pour déterminer les entreprises appelées qui feront l'objet d'un contrôle fiscal ; et (ii) le décalage temporel entre les contrôles fiscaux [Recommandation de 2009, section I(ii)] ;	Poursuivre le suivi
(g) l'impact des programmes fiscaux spéciaux, par exemple les programmes d'amnistie fiscale, sur la capacité des agents du fisc de détecter d'éventuelles affaires de corruption transnationale [Recommandation de 2009, section III(iii) ; Recommandation fiscale de 2009, section II ; évaluation de Phase 2, recommandation 6] ;	Poursuivre le suivi
(h) la mise en œuvre de l'extension de l'obligation de se soumettre à une vérification externe des comptes en vigueur en Italie à certaines entreprises non cotées en bourse [Recommandation de 2009, section X) ;	Poursuivre le suivi
(i) la capacité de l'Italie à extrader une personne (i) qui invoque l'argument de défense de la *concussione* pour échapper à l'extradition ; et (ii) lorsque le délai de prescription de l'infraction de corruption transnationale est expiré en Italie [Convention, article 10].	Poursuivre le suivi

Annexe 3 : Liste des participants à la mission sur place

Secteur public

- Ministère de la Justice
- Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI)
- Administration fiscale italienne (*Agenzia delle Entrate*)
- Autorité nationale anticorruption (ANAC)
- Table interinstitutionnelle d'experts anticorruption (*Tavolo Inter-istituzionale anti-corruzione*)
- École nationale d'administration publique (*Scuola Nazionale dell'Amministrazione*)
- Ministère de l'Intérieur
- Banque d'Italie
- Cellule de renseignements financiers (*Unità d'Informazione Finanziaria*)
- *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (CONSOB)
- *Servizi Assicurativi del Commercio Estero S.p.A.* (SACE)
- *Società Italiana per le Imprese all'Estero* (SIMEST)
- *Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A.* (CONSIP)
- *Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili* (CNDCEC)

Police

- *Guardia di Finanza*
- Police d'État (*Polizia di Stato*), Division anticorruption

Autorités judiciaires

Tribunaux

- Cour suprême de cassation
- Cour d'Appel de Milan
- Cour d'Appel de Turin
- Cour d'Appel de Naples
- Tribunal de 1ère instance de Milan

Ministère public

- Cour suprême de cassation
- Cour d'Appel de Milan
- Tribunal de 1ère instance de Gênes
- Tribunal de 1ère instance de Locri
- Tribunal de 1ère instance de Milan
- Tribunal de 1ère instance de Naples
- Tribunal de 1ère instance de Rome
- Tribunal de 1ère instance de Sienne
- Tribunal de 1ère instance d'Udine
- Bureau national du procureur anti-mafia

Parlement

- Anna Rossomando

Secteur privé

Entreprises privées

- Eni S.p.A.
- Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.
- Intesa San Paolo
- Leonardo S.p.A.
- Pietro Fiorentini S.p.A.
- Unicredit

Associations professionnelles

- CONFINDUSTRIA (*Confederazione generale dell'industria italiana*)
- Association des sociétés italiennes par actions (*Associazione fra le società italiane per azioni, Assonime*)
- Association bancaire Italienne (*Associazione bancaria italiana*)
- Confédération des Chambres de Commerce (*Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria e Artigianato, Unioncamere*)
- Conseil National du Notariat (*Consiglio Nazionale del Notariato*)

Avocats et Universitaires des Facultés de droit

- Maurizio Bellacosa
- Francesco Centonze
- Gian Luigi Gatta
- Antonio Gullo
- Stefano Manacorda
- Carla Manduchi
- Vincenzo Mongillo

Comptables et Vérificateurs des comptes

- Deloitte Financial Advisory S.r.l.

Société civile et médias

- Global Witness
- ReCommon
- Transparency International Italia
- Corriere della Sera
- La Repubblica
- Il Fatto Quotidiano
- Reuters Italy

Annexe 4. Liste d'abréviations et d'acronymes

LBC	lutte contre le blanchiment de capitaux
Art.	Article
AICS	Agence italienne pour la coopération au développement
ANAC	*Autorità Nazionale Anticorruzione* (Autorité nationale anticorruption)
AVCP	*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e furniture* (Autorité pour la supervision des marchés publics de travaux, de services et de fournitures)
BoI	Banque d'Italie
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CDP	*Cassa Depositi e Prestiti*
CHF	Franc suisse
CONSIP	*Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A*.
CONSOB	*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (Autorité des marchés financiers)
CSM	*Consiglio Superiore della Magistratura* (Conseil supérieur de la Magistrature)
DGCS	Direction Générale pour la Coopération au Développement, MAECI
MAE	Mandat d'arrêt européen
DEE	Décision d'enquête européenne
EUR	euro
GAFI	Groupe d'Action Financière
IFRS	International Financial Reporting Standards
ISA	International Standards on Auditing (normes internationales d'audit)
DL	décret-loi
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (*Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*)
BMD	banque multilatérale de développement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (*Ministero dell'Economia e delle Finanze*)
EJ	Entraide judiciaire
MOJ	Ministère de la Justice
APD	Aide publique au développement
PPE	personne politiquement exposée
EIP	entité d'intérêt public
PPO	Ministère public
SACE	*Servizi Assicurativi del Commercio Estero S.p.A.* (organisme italien de crédit à l'exportation)
SAET	*Servizio Anticorruzione e Trasparenza* (Service anticorruption et transparence de l'Italie)
SIMEST	*Società Italiana per le Imprese all'Estero* (agence de promotion des entreprises italiennes à l'étranger)
PME	micro, petites et moyennes entreprises
SNA	École nationale d'administration publique (*Scuola Nazionale dell'Amministrazione*)
EP	entreprise détenue ou contrôlée par l'État
DOS	déclaration d'opération suspecte (blanchiment de capitaux)
UIF	Unità d'Informazione Finanziaria (cellule *Unità d'Informazione Finanziaria* (cellule de renseignements financiers)
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
USD	dollar des États-Unis

Annexe 5. Extraits de la législation pertinente

Code pénal

Article 317 - *Concussione*

L'agent public ou une personne chargée d'un service public qui abuse de ses fonctions ou de son autorité pour obliger quiconque à octroyer ou promettre indûment un avantage pécuniaire ou autre, à son profit ou au profit d'un tiers, est passible de six à douze ans d'emprisonnement.

Article 317bis - Peines accessoires

La condamnation pour les infractions visées aux articles 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quarter, premier alinéa, 320, 321, 322, 322-bis et 346-bis entraîne l'interdiction définitive d'exercer une fonction publique et de conclure des contrats avec l'administration publique, sauf pour bénéficier d'un service public. Toutefois, si la peine d'emprisonnement est inférieure à deux ans ou si la circonstance atténuante prévue à l'article 323-bis, premier alinéa, se produit, la condamnation donne lieu à une disqualification et une interdiction temporaires, pour une durée qui varie entre cinq et sept ans.

Si la circonstance atténuante mentionnée à l'article 323a, deuxième alinéa, survient, la condamnation pour les infractions qui y sont prévues comporte les peines accessoires visées au premier alinéa du présent article pour une durée d'un an minimum et de cinq ans maximum.

Article 318 - Corruption pour l'exercice des fonctions

L'agent public qui, pour exercer ses fonctions ou ses pouvoirs, reçoit indûment pour lui-même ou pour autrui de l'argent ou d'autres avantages, ou en accepte la promesse, est condamné à une peine d'emprisonnement allant de trois à huit ans.

Article 319 - Corruption pour l'accomplissement d'un acte contraire aux obligations officielles

Un agent public qui, pour omettre ou retarder ou avoir omis ou retardé un acte lié à sa fonction, ou pour accomplir ou avoir accompli un acte contraire aux devoirs de sa fonction, reçoit pour lui-même ou pour autrui de l'argent ou d'autres avantages, ou en accepte la promesse, est condamné à une peine d'emprisonnement de six à dix ans.

Article 319bis – Circonstances aggravantes

La peine est aggravée si le fait visé à l'article 319 a pour objet l'attribution d'emplois publics ou de traitements ou de pensions, ou la conclusion de contrats dans lesquels l'administration à laquelle appartient l'agent public est concernée ainsi que le paiement ou le remboursement d'impôts.

Article 319ter - Corruption dans une procédure judiciaire

Si les faits prévus aux articles 318 et 319 sont commis dans le but de favoriser ou de nuire à une partie à une procédure civile, pénale ou administrative, la peine d'emprisonnement encourue est de six à douze ans.

Si le fait donne lieu à une condamnation injuste à une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans, la peine sera un emprisonnement de six à quatorze ans ; s'il donne lieu à une condamnation injuste à une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans ou à la réclusion à perpétuité, la peine sera un emprisonnement de huit à vingt ans.

Article 319quater – Incitation indue à octroyer ou promettre des avantages

À moins que l'acte ne constitue une infraction plus grave, un agent public ou une personne chargée d'un service public qui, en abusant de sa fonction ou de ses pouvoirs, incite quelqu'un à donner ou à promettre indûment, à lui-même ou à autrui, de l'argent ou d'autres avantages, est puni d'une peine d'emprisonnement allant de six à dix ans et demi.

Dans les cas prévus à l'alinéa 1, la personne qui donne ou promet de l'argent ou d'autres avantages est punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans et, lorsque l'infraction porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et que le dommage ou le bénéfice s'élève à plus de 100 000 euros, la peine d'emprisonnement peut aller jusqu'à quatre ans.

Article 320 - Corruption de personnes chargées d'un service public

Les dispositions des articles 318 et 319 s'appliquent également aux personnes chargées d'un service public. Dans tous les cas, la peine sera réduite d'un tiers au maximum.

Article 321 - Sanctions imposées au corrupteur

Les sanctions prévues à l'article 318, à l'article 319, à l'article 319bis, à l'article 319ter et à l'article 320 eu égard aux dispositions des articles 318 et 319, s'appliquent également à quiconque octroie ou promet un avantage pécuniaire ou autre à un agent public ou à une personne chargée d'un service public.

Article 322 – Incitation à la corruption

Quiconque offre ou promet un avantage indu, pécuniaire ou autre, à un agent public ou à une personne chargée d'un service public pour l'inciter à exercer ses fonctions ou ses pouvoirs est passible, lorsque l'offre ou la promesse n'est pas acceptée, de la sanction prévue au premier paragraphe de l'article 318, réduite du tiers.

Si l'offre ou la promesse est faite dans le but d'inciter un agent public ou une personne chargée d'un service public à omettre ou retarder l'exécution d'un acte en rapport avec sa fonction, ou à agir contrairement à ses devoirs, le contrevenant est passible, lorsque l'offre ou la promesse n'est pas acceptée, de la sanction prévue à l'article 319 réduite du tiers.

La sanction prévue au premier paragraphe s'applique à tout agent public ou toute personne chargée d'un service public demandant à quiconque d'octroyer ou de promettre un avantage pécuniaire ou autre afin d'exercer ses fonctions ou ses pouvoirs.

La sanction prévue au deuxième paragraphe s'applique à tout agent public ou toute personne chargée d'un service demandant à quiconque d'octroyer ou promettre un avantage pécuniaire ou autre dans le but mentionné à l'article 319.

Article 322-bis – Détournement de fonds, *concussione*, incitation indue à octroyer ou promettre un avantage, corruption et incitation à la corruption de membres des tribunaux internationaux, de membres d'institutions des Communautés européennes, de membres d'assemblées parlementaires internationales ou d'organisations internationales et d'agents publics des Communautés européennes et d'États étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, troisième et quatrième paragraphes, s'appliquent aussi aux personnes suivantes :

1) les membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes ;

2) les fonctionnaires et les autres agents au sens du Règlement fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés ou des conditions d'emploi des fonctionnaires des Communautés européennes ;

3) toute personne détachée auprès des Communautés européennes par les États membres ou par une entité publique ou privée, qui exerce des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes ;

4) les membres et les employés d'instances dont la création repose sur des traités fondateurs des Communautés européennes ;

5) toute personne qui, dans d'autres États membres de l'Union européenne, exerce des fonctions ou activités équivalentes à celles des agents publics ou des personnes chargées d'un service public ;

5bis) les juges, procureurs, vice-procureurs, fonctionnaires et agents de la Cour pénale internationale, toute personne détachée par les États parties au Traité de création de la Cour pénale internationale qui exerce des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires ou agents de la Cour pénale internationale, les membres et les employés d'instances dont la création repose sur le Traité fondateur de la Cour pénale internationale.

5ter) toute personne qui, au sein d'organisations publiques internationales, exerce des fonctions ou activités correspondant à celles qui sont exercées par des agents publics ou des personnes chargées d'un service public ;

5quater) les membres d'assemblées parlementaires internationales ou d'organisations internationales ou supranationales, et les juges et fonctionnaires des tribunaux internationaux ;

5quinquies) tout personne qui, dans des États autres que les États membres de l'Union européenne, exerce des fonctions correspondant à celles qui sont exercées par des agents publics ou des personnes chargées d'un service public, si le fait porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Les dispositions des articles 319-quarter, second alinéa, 321 et 322, premier et second alinéas, s'appliquent également lorsque de l'argent ou d'autres avantages sont donnés, offerts ou promis :

1) aux personnes visées au premier paragraphe du présent article ;

2) à des personnes exerçant des fonctions ou activités correspondant à celles qui sont exercées par des agents publics ou des personnes chargées d'un service public dans d'autres États étrangers ou au sein d'autres organisations publiques internationales.

Les personnes citées au premier paragraphe sont assimilées à des agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes à ceux-ci, et à des personnes chargées d'un service public dans tous les autres cas.

Article 322ter - Confiscation

En cas de condamnation ou d'application, à la demande des parties, de la sanction prévue à l'article 444 du Code de procédure pénale, pour l'une des infractions prévues aux articles 314 à 320, même si l'infraction a été commise par les personnes citées à l'article 322-bis, premier paragraphe, la confiscation de biens qui sont le produit ou le prix de l'infraction est toujours ordonnée, sauf s'ils appartiennent à une personne qui n'a pas commis l'infraction ; lorsque la confiscation de ces biens est impossible, la confiscation porte sur les biens en possession de la personnes condamnée d'une valeur correspondant au produit ou au prix de l'infraction.

En cas de condamnation ou d'application de sanctions conformément à l'article 444 du Code de procédure pénale, pour l'infraction prévue à l'article 321, même si l'infraction est commise selon ce que prévoit l'article 322-bis, deuxième paragraphe, la confiscation des biens qui sont le produit de l'infraction est toujours ordonnée, sauf s'ils appartiennent à une personne qui n'a pas commis l'infraction ; lorsque la confiscation de ces biens n'est pas possible, la confiscation porte sur les biens en possession de la personne condamnée d'une valeur correspondante au produit de l'infraction, cette valeur n'étant en tout état de cause pas inférieure à celle des avantage pécuniaires ou autres octroyés ou promis à l'agent public, à la personne chargée d'un service public ou aux personnes citées au deuxième paragraphe de l'article 322-bis.

Dans les cas prévus aux premier et deuxième paragraphes, le juge, lors de la condamnation, détermine également les sommes d'argent ou indique les biens à confisquer correspondant, selon le cas, au prix ou au produit de l'infraction ou à la valeur du prix ou du produit de l'infraction.

Article 322ter.1 - Mise sous séquestre judiciaire des biens saisis

Les biens saisis dans le cadre d'une procédure pénale relative aux infractions visées à l'article 322-ter, autres que les fonds et ressources financières, peuvent être mis sous séquestre judiciaire par l'autorité judiciaire auprès des organes de la police judiciaire qui le demandent pour les besoins de leurs opérations.

Article 322quater - Réparation pécuniaire

En cas de jugement de condamnation pour les infractions prévues aux articles 314, 317, 318, 319, 319ter, 319quater, 320, 321 et 322bis, le paiement d'une somme d'argent d'une valeur équivalente au prix ou au produit de l'infraction est toujours ordonnée à titre de réparation pécuniaire en faveur de l'administration publique qui a été lésée par le comportement d'un agent public ou d'une personne chargée d'un service public, et ce, sans préjudice de la réparation des dommages.

[…]

Article 648 - Réception

En dehors des cas de participation à l'infraction, quiconque, dans le but de se procurer un profit personnel ou à autrui, achète, reçoit ou dissimule de l'argent ou des biens provenant d'une infraction, ou intervient pour les faire acheter, recevoir ou dissimuler, est puni d'une peine d'emprisonnement de deux à huit ans et d'une amende de 516 à 10 329 EUR.

La peine est alourdie lorsque le fait concerne de l'argent ou des biens provenant d'infractions de vol aggravé conformément à l'article 628, alinéa 3, d'extorsion aggravée conformément à l'article 629, alinéa 2, ou de vol aggravé conformément à l'article 625, alinéa 1, point 7-bis.

La sanction est un emprisonnement de six ans maximum et une amende pouvant aller jusqu'à 516 EUR si l'infraction est particulièrement mineure.

Les dispositions du présent article s'appliquent également lorsque l'auteur de l'infraction dont proviennent l'argent ou les biens n'est pas incriminable ou n'est pas punissable ou lorsqu'il n'existe aucune condition d'admissibilité liée à cette infraction.

Article 648bis – Blanchiment de capitaux

En dehors des cas de participation à l'infraction, quiconque remplace ou transfère de l'argent, des biens ou d'autres avantages provenant d'une infraction intentionnelle, ou effectue d'autres opérations en rapport avec ceux-ci, de manière à empêcher l'identification de leur origine illicite, est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans et d'une amende de 5 000 à 25 000 EUR.

La peine est alourdie si l'infraction est commise dans l'exercice d'une activité professionnelle.

La peine est réduite si l'argent, les biens ou autres avantages proviennent d'une infraction punie d'une peine maximale d'emprisonnement inférieure à cinq ans.

L'article 648, dernier alinéa, est applicable.

Article 648ter - Utilisation d'argent, de biens ou d'avantages d'origine illicite

En dehors des cas de participation à l'infraction et des cas prévus par les articles 648 et 648-bis, quiconque utilise pour des activités économiques ou financières des fonds, des biens ou d'autres avantages d'origine illicite, est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans et d'une amende de 5 000 à 25 000 EUR.

La peine est alourdie si l'infraction est commise dans l'exercice d'une activité professionnelle.

La peine est réduite dans le cas prévu à l'article 648, alinéa 2.

L'article 648, dernier alinéa, est applicable.

Article 648ter.1 - Auto-blanchiment

Quiconque, ayant commis ou participé à la commission d'une infraction intentionnelle, utilise, remplace, transfère dans des activités économiques, financières, commerciales et spéculatives, de l'argent, des biens ou d'autres avantages tirés de la commission de cette infraction, de manière à empêcher activement l'identification de leur origine illicite, est passible d'une peine d'emprisonnement allant de deux à huit ans et d'une amende de 5 000 à 25 000 EUR.

La peine est un emprisonnement d'un à quatre ans et une amende de 2 500 à 12 500 EUR si l'argent, les biens ou autres avantages proviennent d'une infraction intentionnelle punie d'une peine maximale d'emprisonnement inférieure à cinq ans.

Les peines prévues au premier alinéa s'appliquent dans tous les cas si l'argent, les biens ou autres avantages proviennent d'une infraction commise dans les conditions et aux fins prévues à l'article 7 du décret-loi n° 152 du 13 mai 1991, converti, après modification, en loi n° 203 du 12 juillet 1991, et ses modifications ultérieures.

En dehors des cas visés aux alinéas précédents, ne sont pas punis les comportements à l'occasion desquels l'argent, les biens ou autres avantages sont destinés à un usage ou à une jouissance purement personnels.

La peine est aggravée si les actes illicites sont commis dans l'exercice d'activités bancaires ou financières ou d'une autre activité professionnelle.

La peine est réduite jusqu'à la moitié pour ceux qui ont agi afin de limiter les conséquences du comportement criminel, ou pour conserver la preuve de l'infraction et identifier les biens, l'argent et les autres avantages tirés de l'infraction.

L'article 648, dernier alinéa, reçoit application.

Responsabilité des personnes morales (décret législatif 231/2001)

Chapitre I Responsabilité administrative des personnes morales

Section I Principes généraux et critères d'attribution de la responsabilité administrative

[…]

Article 5 - Responsabilité de l'entité

1. L'entité est responsable des infractions commises dans son intérêt ou à son avantage :

> a) par des personnes qui occupent des fonctions de représentants, d'administrateurs ou de dirigeants de l'entité ou de l'une de ses unités organisationnelles dotée d'une indépendance financière et fonctionnelle, ainsi que par des personnes qui sont responsables, y compris de fait, de la gestion ou du contrôle de l'entité ;
>
> b) par des personnes physiques soumises à la direction ou à la surveillance de l'une des personnes/entités visées à la lettre a).

2. L'entité n'est pas responsable si les personnes visées à l'alinéa 1 ont agi exclusivement dans leur propre intérêt ou dans l'intérêt d'un tiers.

Article 6 - Les cadres supérieurs et les modèles d'organisation de l'entité

1. Si l'infraction a été commise par une personne physique indiquée à l'article 5, alinéa 1, lettre a), l'entité n'est pas responsable si elle peut prouver que :

> a) avant que l'acte ne soit commis, l'organe de direction a adopté et mis en œuvre de manière efficace des modèles d'organisation destinés à prévenir le type d'infractions commis ;

b) la tâche de veiller au fonctionnement et au respect des modèles d'organisation, ainsi qu'à leur mise à jour, a été confiée à une unité de l'entité dotée de pouvoirs autonomes d'initiative et de contrôle ;

c) les personnes ont commis l'infraction en contournant frauduleusement les modèles d'organisation ;

d) L'unité visée à la lettre b) n'a fait preuve ni d'une surveillance insuffisante ni d'un manque de surveillance.

2. En ce qui concerne l'extension des pouvoirs délégués et le risque de commettre des infractions, les modèles organisationnels visés à l'alinéa 1, lettre a), doivent :

a) identifier les activités où des infractions peuvent être commises ;

b) définir des protocoles spécifiques destinés à aider la direction à formuler et à mettre en œuvre les décisions de l'entité en ce qui concerne les infractions à prévenir ;

c) identifier les méthodes de gestion des ressources financières nécessaires à la prévention des infractions ;

d) définir les obligations relatives à l'envoi d'informations à l'unité chargée de superviser le fonctionnement et le respect des modèles d'organisation ;

e) mettre en place un système disciplinaire qui sanctionne le non-respect des mesures prévues par le modèle d'organisation.

2-bis. Les modèles d'organisation visés à l'alinéa 1, lettre a), définissent :

a) un ou plusieurs canaux permettant aux personnes indiquées à l'article 5, alinéa 1, lettres a) et b), de présenter - en protégeant l'intégrité de l'entité - des signalements détaillés de comportements illicites au sens du présent décret, fondés sur des faits clairs et cohérents, ou des violations du modèle d'organisation de l'entité dont elles ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions ; ces canaux doivent garantir la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte dans le traitement du signalement ;

b) au moins un canal alternatif de signalement capable de garantir la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte en utilisant des méthodes informatisées ;

c) l'interdiction d'actes de représailles ou de discrimination directe ou indirecte à l'égard du lanceur d'alerte pour des raisons liées directement ou indirectement au signalement ;

d) dans le système disciplinaire adopté en vertu de l'alinéa 2, lettre e), des sanctions à l'encontre de ceux qui violent les mesures de protection du lanceur d'alerte, ainsi que de ceux qui effectuent des signalements qui s'avèrent infondés par malveillance ou négligence grave.

2-ter. L'adoption de mesures discriminatoires à l'encontre des lanceurs d'alerte visés à l'alinéa 2-bis peut être signalée à l'inspection nationale du travail, pour les mesures relevant de sa compétence, non seulement par le lanceur d'alerte mais aussi par l'organisation syndicale qu'il a choisie.

2-quater. Le licenciement du lanceur d'alerte en guise de représailles ou de discrimination n'est pas acceptable. Un changement de responsabilités tel que défini à l'article 2103 du Code civil, ainsi que toute autre mesure de rétorsion ou de discrimination adoptée à l'encontre de la partie dénonciatrice sont également invalides. En cas de litige lié à l'imposition de sanctions disciplinaires ou de rétrogradations, de licenciements, de mutations ou de soumission du lanceur d'alerte à une autre mesure organisationnelle ayant des effets négatifs directs ou indirects sur ses conditions de travail après le signalement, il incombe à l'employeur de démontrer que ces mesures sont fondées sur des raisons non liées au signalement.

3. Des modèles d'organisation peuvent être adoptés, conformément aux exigences de l'alinéa 2, sur la base de codes de conduite élaborés par les associations professionnelles, soumis au ministère de la Justice qui, en collaboration avec les autres ministères concernés, émettra un avis dans un délai de 30 jours sur l'adéquation des modèles d'organisation à la prévention des infractions.

4. Dans les petites entités, les fonctions visées à l'alinéa 1, lettre b), peuvent être exercées directement par l'organe de direction.

4-bis. Dans les sociétés, le collège des commissaires aux comptes, le conseil de surveillance et le comité de contrôle de gestion peuvent exercer les fonctions de l'organe de surveillance visé à l'alinéa 1, lettre b, ci-dessus.

5. Tout bénéfice réalisé par une entité à la suite d'une infraction peut être confisqué, y compris sous la forme d'actifs équivalents.

Article 7 – Personnes soumises à la direction de tiers et modèles d'organisation des entités

1. Dans le cas prévu à l'article 5, alinéa 1, lettre b), l'entité est responsable si l'infraction a pu être commise en raison du non-respect des obligations de direction et de surveillance.

2. En tout état de cause, le manquement aux obligations de direction et de surveillance est exclu si l'entité, avant la commission de l'infraction, a adopté et mis en œuvre de manière efficace un modèle d'organisation adapté à la prévention des infractions du type de celle qui a été commise.

3. Compte tenu de la nature et de la taille de l'organisation, ainsi que du type d'activité qu'elle exerce, le modèle d'organisation contient des mesures appropriées pour garantir que l'activité est exercée conformément à la loi et pour détecter et éliminer rapidement les risques.

4. La mise en œuvre efficace du modèle d'organisation nécessite :

a) la vérification périodique et la modification éventuelle du modèle d'organisation lorsque des violations significatives des réglementations en vigueur sont découvertes ou lorsque l'organisation ou ses activités subissent des changements ;

b) un système disciplinaire qui sanctionne le non-respect des mesures prévues par le modèle d'organisation.

Article 8 - Autonomie de la responsabilité de l'entité

1. Une entité est également responsable lorsque :

a) l'auteur de l'infraction n'a pas été identifié ou ne peut être mis en examen ;

b) l'infraction ne peut plus être punie pour une raison autre que l'amnistie.

2. Sauf disposition contraire de la loi, une entité n'est pas poursuivie si une amnistie a été accordée pour une infraction dont elle est tenue responsable et si l'auteur a refusé l'application de l'amnistie.

3. Une entité peut refuser une amnistie.

SECTION II Sanctions générales

Article 9 - Sanctions administratives

1. Les sanctions pour les infractions administratives découlant de délits sont les suivantes :

a) sanctions financières ;

b) sanctions d'interdiction ;

c) confiscation ;

d) publication du jugement.

2. Les sanctions d'interdiction sont :

a) une interdiction d'exercer l'activité ;

b) la suspension ou le retrait des autorisations, licences ou permis grâce auxquels l'infraction a été commise ;

c) l'interdiction de conclure des contrats avec l'administration publique, sauf pour obtenir un service public ;

d) l'exclusion de concessions, de prêts, de subventions et d'aides et la révocation éventuelle de ceux déjà accordés ;

e) l'interdiction de faire de la publicité pour des biens ou des services.

Article 10 - Amende administrative

1. Lorsque les infractions administratives découlent d'un délit, des sanctions financières sont toujours appliquées.

2. Les sanctions financières appliquées sont de cent unités au minimum et de mille unités au maximum.

3. Le montant d'une unité varie entre 258.23 € (cinq cent mille lires) et 1 549.37 € (trois millions de lires).

4. Aucune réduction du montant à payer n'est autorisée.

Article 11 - Règles de proportionnalité des sanctions financières

1. Lors de la fixation des sanctions financières, le juge détermine le nombre d'unités en tenant compte de la gravité de l'affaire, de l'étendue de la responsabilité de l'entité et des actions posées pour éliminer ou atténuer les conséquences de l'infraction et prévenir des infractions similaires.

2. Le montant de chaque unité est fonction de la situation économique et financière de l'entité, ceci afin que les sanctions soient efficaces.

3. Dans les cas prévus à l'article 12, alinéa 1, le montant de l'unité s'élève toujours à 103.29 € (deux cent mille lires).

Article 12 - Réductions des sanctions financières

1. Les sanctions financières sont réduites de moitié et ne peuvent en aucun cas être supérieures à 103 291.38 € (deux cents millions de lires) si :

a) l'auteur de l'infraction l'a commise principalement dans son propre intérêt ou dans celui de tiers et si l'entité n'a reçu aucun avantage ou a reçu un avantage minime ;

b) les dommages financiers causés sont particulièrement minimes ;

2. Les sanctions sont réduites d'un tiers à la moitié si, avant le début de l'audience du tribunal de première instance :

a) l'entité a intégralement remboursé les dommages et a remédié aux conséquences préjudiciables ou dangereuses de l'infraction ou a pris des mesures efficaces dans ce sens ;

b) l'entité a adopté et mis en pratique un modèle d'organisation pour prévenir les infractions du type en question.

3. Dans les cas où les deux conditions visées aux lettres de l'alinéa précédent s'appliquent, les sanctions sont réduites de moitié à deux tiers.

4. 4. En tout état de cause, les sanctions financières ne peuvent être inférieures à 10 329.14 € (vingt millions de lires).

Article 13 - Sanctions d'interdiction

1. Les sanctions d'interdiction s'appliquent aux infractions pour lesquelles elles sont expressément prévues, lorsqu'au moins une des conditions suivantes existe :

a) l'entité a réalisé un profit substantiel et l'infraction a été commise par des cadres supérieurs, ou par des personnes soumises à la direction d'un autre individu, si l'infraction a résulté de graves lacunes organisationnelles ou a été facilitée par celles-ci ;

b) en cas d'infraction répétée.

2. Sans préjudice de l'article 25, alinéa 5, les sanctions d'interdiction sont prononcées pour une durée de trois mois au moins et de deux ans au plus.

3. Les sanctions d'interdiction ne sont pas appliquées dans les cas visés à l'article 12, alinéa 1.

Article 14 - Critères de sélection des sanctions d'interdiction

1. Les sanctions d'interdiction s'appliquent à l'activité spécifique à laquelle se rapporte l'infraction commise par l'entité. Le juge détermine le type et la durée des sanctions sur la base des critères indiqués à l'article 11, en tenant compte de la capacité de chaque sanction individuelle à prévenir le type d'infraction commise.

2. L'interdiction de passer des contrats avec l'administration publique peut également être limitée à certains types de contrats ou à certaines administrations. L'interdiction d'exercer une activité implique la suspension ou le retrait des autorisations, licences ou permis nécessaires à cet égard.

3. Si nécessaire, des sanctions d'interdiction peuvent être appliquées conjointement.

4. L'interdiction d'exercer l'activité ne s'applique que lorsque les autres sanctions d'interdiction sont insuffisantes.

Article 15 - Administrateur désigné par le tribunal

1. Si les conditions sont réunies pour appliquer une sanction d'interdiction qui entraîne l'interruption des activités d'une entité, le juge, lorsqu'il applique la sanction, fera en sorte que les activités de l'entité se poursuivent sous la direction d'un administrateur désigné par le tribunal pendant une période égale à la durée de l'interdiction prononcée, à condition qu'au moins l'une des conditions suivantes s'applique :

a) l'entité fournit un service public ou un service de nécessité publique, qui, s'il était interrompu, pourrait causer un préjudice grave au grand public ;

b) l'interruption de l'activité de l'entité pourrait avoir des répercussions importantes sur l'emploi, compte tenu de son ampleur et des conditions économiques de la région où elle est située.

2. Dans le jugement autorisant la poursuite de l'activité, le juge indique les responsabilités et les pouvoirs de l'administrateur désigné par le tribunal, en tenant compte de l'activité spécifique dans laquelle l'entité a commis l'infraction.

3. Conformément aux responsabilités et aux pouvoirs indiqués par le juge, l'administrateur judiciaire est chargé de mettre en œuvre des modèles d'organisation adaptés à la prévention des infractions du type de celle qui a été commise. L'administrateur judiciaire ne peut accomplir des actes d'administration extraordinaire sans l'autorisation du juge.

4. Tout bénéfice tiré de la poursuite de l'activité sera confisqué.

5. La poursuite de l'activité par un administrateur judiciaire ne peut être ordonnée si l'interdiction prononcée est définitive.

Article 16 – Sanctions d'interdiction définitives

1. Une entité peut être définitivement interdite d'exercer une activité si elle a tiré un profit important de l'infraction et a été condamnée, au moins trois fois au cours des sept dernières années, à une interdiction temporaire d'exercer l'activité.

2. Le juge peut interdire définitivement à l'entité de passer des contrats avec l'administration publique ou de faire de la publicité pour des biens ou des services si l'entité a déjà été condamnée à la même peine au moins trois fois au cours des sept dernières années.

3. Si une entité ou l'une de ses unités organisationnelles est utilisée de manière permanente dans le but unique ou prévalent de permettre ou de faciliter la commission d'infractions dont elle peut être tenue responsable, l'interdiction de l'exercice de l'activité est toujours définitive et les dispositions de l'article 17 ne s'appliquent pas.

Article 17 - Réparer les conséquences d'une infraction

1. Sans préjudice de l'application de sanctions financières, les sanctions d'interdiction ne sont pas appliquées si les conditions suivantes sont réunies avant le début de l'audience du tribunal de première instance :

a) l'entité a intégralement remboursé les dommages et a remédié aux conséquences préjudiciables ou dangereuses de l'infraction ou a pris des mesures efficaces dans ce sens ;

b) l'entité a remédié aux défaillances organisationnelles grâce auxquelles l'infraction a pu être commise en adoptant et en mettant en œuvre des modèles d'organisation adaptés à la prévention des infractions du type en question ;

c) l'entité a mis le bénéfice tiré de l'infraction à disposition pour confiscation.

Article 18 - Publication de la condamnation

1. La publication de la condamnation peut être ordonnée lorsque des sanctions d'interdiction sont appliquées à l'entité.

2. Le jugement est publié conformément à l'article 36 du Code pénal et par affichage public dans la municipalité où se trouve le siège de l'entité.

3. La publication du jugement est organisée par le greffier du tribunal et payée par l'entité.

Article 19 - Confiscation

1. En cas de condamnation, l'entité sera toujours soumise à la confiscation du prix ou du produit de l'infraction, à l'exclusion de la partie qui pourrait être restituée aux parties lésées. Cette mesure s'applique sans préjudice des droits acquis par des tiers de bonne foi.

2. S'il n'est pas possible de procéder à la confiscation en vertu de l'alinéa 1, de l'argent, des biens ou d'autres actifs d'une valeur équivalente au prix ou au produit de l'infraction peuvent être confisqués.

Article 20 - Récidive

1. La récidive se produit lorsqu'une entité, qui a déjà été condamnée définitivement pour une infraction découlant d'un délit, en commet une autre dans les cinq ans suivant le jugement définitif.

Article 21 - Infractions multiples

1. Si l'entité est responsable de plusieurs infractions commises par une seule action ou omission, ou dans le cadre de la même activité, et qu'aucun jugement définitif ou non n'a encore été rendu pour l'une de ces infractions, la sanction financière prévue pour l'infraction la plus grave est appliquée, majorée jusqu'à trois fois. En raison de cette augmentation, le quantum de la sanction financière ne peut en aucun cas être supérieur à la somme des sanctions applicables pour chaque infraction.

2. Dans les cas visés à l'alinéa 1, si les conditions sont réunies pour l'application de sanctions d'interdiction pour une ou plusieurs des infractions, la sanction de l'infraction la plus grave sera appliquée.

Article 22 - Prescription (délai de prescription)

1. Les sanctions administratives sont soumises à un délai de prescription de cinq ans à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise.

2. Une demande d'application de mesures préventives et une mise en examen au titre d'une infraction administrative conformément à l'article 59 interrompent la prescription.

3. Le délai de prescription est remis à zéro à la suite de l'interruption.

4. Si l'interruption est due au fait que la personne a été accusée d'une infraction administrative découlant du délit, le délai de prescription ne commence pas à courir avant que le jugement ne devienne définitif

Article 23 - Non-respect des sanctions restrictives

1. Quiconque, lorsqu'il exerce une activité pour une entité pour laquelle des sanctions ou des mesures préventives ont été appliquées, transgresse les obligations ou les interdictions inhérentes à ces sanctions ou à ces mesures, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans.

2. Dans le cas visé à l'alinéa 1, l'entité dans l'intérêt ou l'avantage de laquelle l'infraction a été commise est passible d'une amende administrative de deux cents à six cents unités et de la confiscation du bénéfice conformément à l'article 19.

3. Si l'entité a tiré un profit important de l'infraction visée à l'alinéa 1, des sanctions d'interdiction sont appliquées.

[…]

Article 25 - Détournement de fonds, extorsion, incitation illégale à octroyer ou à promettre des avantages, corruption et abus de pouvoir

1. En ce qui concerne les infractions visées aux articles 318, 321 et 322, alinéas 1 et 3, et 346-bis du Code pénal, une sanction financière pouvant aller jusqu'à deux cents unités est appliquée. La même sanction s'applique lorsque l'infraction est commise contre les intérêts financiers de l'Union européenne, en relation avec la commission des autres infractions visées aux articles 314, alinéa 1, 316 et 323 du Code pénal.

2. En ce qui concerne les infractions visées aux articles 319, 319-ter, alinéa 1, 321, 322, alinéas 2 et 4 du Code pénal, l'entité est passible d'une sanction financière de deux cents à six cents unités.

3. En ce qui concerne la commission des infractions visées aux articles 317, 319, aggravées conformément à l'article 319-bis lorsque l'entité a obtenu un profit important, et conformément aux articles 319-ter, alinéa 2, 319-quater et 321 du Code pénal, l'entité est passible d'une sanction financière de trois cents à huit cents unités.

4. Les sanctions financières pour les infractions prévues aux alinéas 1 à 3 sont également appliquées à l'entité lorsque les infractions sont commises par les personnes indiquées aux articles 320 et 322-bis.

5. En cas de condamnation pour l'une des infractions indiquées aux alinéas 2 et 3, les sanctions d'interdiction prévues à l'article 9, alinéa 2, sont appliquées pour une période de 4 ans au moins et de 7 ans au plus, si l'infraction a été commise par l'une des personnes visées à l'article 5, alinéa 1, lettre a), et pour une période de 2 ans au moins et de 4 ans au plus, si l'infraction a été commise par l'une des personnes visées à l'article 5, alinéa 1, lettre b).

5-*bis*. Si, avant le jugement de première instance, une entité s'est effectivement efforcée d'éviter les conséquences ultérieures de l'activité criminelle, d'obtenir des preuves des infractions et d'en identifier les auteurs ou de saisir l'argent ou d'autres avantages transférés, et si elle a remédié aux défaillances organisationnelles qui ont donné lieu à l'infraction en adoptant et en mettant en œuvre des modèles

d'organisation adaptés à la prévention des infractions du type de celle qui a été commise, les sanctions d'interdiction sont prononcées pour la durée prévue par l'article 13, alinéa 2.

[…]

Article 25ter – Infractions commises par des personnes morales

1. En ce qui concerne les infractions commises par des personnes morales, prévues par le Code civil, l'entité encourt les sanctions financières suivantes :

a) pour l'infraction de fausse déclaration d'entreprise prévu par l'article 2621 du Code civil, la sanction financière s'élève à deux cents à quatre cents unités ;

a-*bis*) pour l'infraction de fausse déclaration d'entreprise prévu par l'article 2621-bis du Code civil, la sanction financière s'élève à cent à deux cents unités ;

b) pour l'infraction de fausse déclaration d'entreprise prévu par l'article 2622 du Code civil, la sanction financière s'élève à quatre cents à six cents unités ;

[…]

Article 25octies - Réception, blanchiment et utilisation d'argent, de biens ou d'avoirs d'origine illicite et auto-blanchiment.

1. En ce qui concerne les infractions visées aux articles 648, 648-bis, 648-ter, 648-ter.1 du Code pénal, l'entité est soumise à une sanction financière de quatre cents à huit cents unités. Dans les cas où l'argent, les biens ou autres profits proviennent d'une infraction pour laquelle la peine d'emprisonnement maximale est fixée à cinq ans ou plus, des sanctions financières comprises entre quatre cents et mille unités sont appliquées.

2. En cas de condamnation pour l'une des infractions visées à l'alinéa 1, les sanctions d'interdiction prévues à l'article 9, alinéa 2, sont appliquées pour une période de deux ans au plus.

3. En ce qui concerne les infractions visées aux alinéas 1 et 2, le ministère de la Justice, après avoir entendu l'avis de la Cellule de renseignements financiers (UIF), émet un avis conformément à l'article 6 du décret législatif 231 du 8 juin 2001.

Falsification des comptes (Code civil)

Article 2621 (Fausses déclarations de sociétés)

En dehors des cas visés par l'article 2622, les administrateurs, les directeurs généraux, les responsables de la préparation des documents comptables de la société, les commissaires aux comptes et les liquidateurs, qui, dans le but d'obtenir un profit indu pour eux-mêmes ou pour des tiers, dans les états financiers, les rapports ou les autres communications de la société adressés aux actionnaires ou au public prévus par la loi, déclarent sciemment des faits matériels pertinents qui ne correspondent pas à la vérité ou omettent des faits matériels pertinents dont la communication est requise par la loi concernant la situation économique, le bilan ou la situation financière de la société ou du groupe auquel elle appartient, d'une manière concrètement susceptible d'induire autrui en erreur, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans.

La même sanction s'applique également si les mensonges ou omissions concernent des actifs détenus ou gérés par la société pour le compte de tiers.

Article 2622 (Fausses déclarations des sociétés cotées)

Les administrateurs, les directeurs généraux, les responsables de la préparation des documents comptables de la société, les commissaires aux comptes et les liquidateurs des sociétés émettrices d'instruments financiers admis à la négociation sur un marché réglementé italien ou de tout autre pays de

l'Union européenne, qui, dans le but d'obtenir un profit indu pour eux-mêmes ou pour d'autres, dans les états financiers, les rapports ou les autres communications de la société adressés aux actionnaires ou au public, déclarent sciemment des faits matériels qui ne correspondent pas à la vérité ou omettent des faits matériels pertinents dont la communication est requise par la loi concernant la situation économique, le bilan ou la situation financière de la société ou du groupe auquel elle appartient, d'une manière concrètement susceptible d'induire les tiers en erreur, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois à huit ans.

Les sociétés suivantes sont assimilées aux sociétés indiquées au paragraphe précédent :

1) les sociétés émettant des instruments financiers pour lesquels une demande d'admission à la négociation sur un marché réglementé en Italie ou dans un autre pays de l'Union européenne a été présentée ;

2) les sociétés émettant des instruments financiers admis à la négociation sur un système multilatéral de négociation italien ;

3) les sociétés contrôlant des entreprises émettant des instruments financiers admis à la négociation sur un marché réglementé en Italie ou dans un autre pays de l'Union européenne ;

4) les sociétés qui font appel public à l'épargne ou qui gèrent autrement ces investissements.

Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également si les mensonges ou omissions concernent des biens détenus ou gérés par la société pour le compte de tiers.

www.oecd.org/corruption