

Strasbourg, 23 mars 2012

Public
Greco Eval III Rep (2011) 7F
Thème I

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation de l'Italie Incriminations (STE n° 173 et 191, PDC 2)

(Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 54^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

I. INTRODUCTION

1. L'Italie a adhéré au GRECO en 2007. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints sur l'Italie (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F) lors de sa 43e réunion plénière (29 juin- 22 juillet 2009). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que le rapport de conformité correspondant, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1er janvier 2007), porte sur les thèmes ci-après :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - plus généralement - le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème I (ci-après dénommée « EEG »), qui s'est rendue en Italie les 3 et 4 octobre 2011 pour y effectuer une visite sur le terrain, se composait de Mme Despina KYPRIANOU, avocate générale A', ministère public de la République (Chypre) et M. Atle ROALDSØY, conseiller principal, ministère de la Justice (Norvège). L'EEG était assistée de Mme Laura SANZ-LEVIA et M. Yüksel YILMAZ du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 8E REPQUEST, Thème I).
4. L'EEG a rencontré les représentants des autorités suivantes : le ministère de la Justice, l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, la Cour des comptes (*Corte dei Conti*), le pouvoir judiciaire (tribunal de Rome, Cour de cassation), le parquet (parquet de Rome) et les services de police (*Guardia di Finanza*). L'EEG a par ailleurs rencontré les membres des organisations non gouvernementales Transparency International et Libera, ainsi que du monde universitaire, des médias et des avocats pénalistes.
5. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré aux incriminations, a été établi à partir des réponses données au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de l'Italie pour se conformer aux obligations nées des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport comporte une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Italie en vue d'améliorer son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport relatif au Thème II - Transparence du financement des partis politiques, est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2011) 7F, Thème II.

II. INCRIMINATIONS

a. Description de la situation

7. L'Italie a signé la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 27 janvier 1999 ; celle-ci n'a toujours pas été ratifiée.
8. L'Italie a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 15 mai 2003 ; il n'a pas encore été ratifié.

Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19 de la STE 173)

Définition de l'infraction

9. La corruption est incriminée par les articles 318, 319, 319ter et 320 (corruption passive) et les articles 321 et 322 (corruption active) du Code pénal italien (CP).
10. Les dispositions pertinentes en matière de corruption passive distinguent quatre types de situations, passible chacune d'un degré différent de peine selon que :
 - (i) l'acte ou l'omission attendue de l'agent public ou de la personne en charge d'un service public en qualité d'employé des pouvoirs publics est en rapport avec ses fonctions officielles (*corruzione passiva impropria*) ;
 - (ii) le pot-de-vin a été sollicité ou accepté avant ou après l'exécution de l'acte officiel (*corruzione passiva impropria susseguente*) :

Article 318 du Code pénal : corruption passive (commission d'actes en rapport avec les fonctions)

L'agent public qui, pour exécuter les tâches relevant de l'exercice de ses fonctions, obtient une rémunération indue sous la forme d'une somme d'argent ou d'autres avantages, ou en accepte la promesse, pour lui-même ou pour autrui, encourt une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement.

La perception de cette rémunération par l'agent public pour une tâche déjà exécutée relevant de l'exercice de ses fonctions est passible d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement.

- (iii) l'action ou l'omission attendue de l'agent public est contraire aux obligations associées à l'exercice de ses fonctions (*corruzione passiva propria*) :

Article 319 du Code pénal : corruption passive (commission d'actes contraires aux devoirs d'une fonction)

L'agent public qui, pour omettre ou retarder, ou pour avoir omis ou retardé, l'exécution d'une tâche relevant de l'exercice de ses fonctions ou qui, pour accomplir ou avoir accompli un acte contraire aux devoirs de sa fonction, obtient pour lui-même ou pour autrui une somme d'argent ou d'autres avantages, ou en accepte la promesse, encourt une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement.

- (iv) l'infraction est commise « en faveur ou au détriment d'une partie à une procédure civile, pénale ou administrative » (*corruzione in atti giudiziari*)

Article 319ter du Code pénal : corruption passive (dans le cadre d'une action en justice)

L'auteur des faits visés aux articles 318 et 319, qui les commet en vue de favoriser ou de nuire à une partie à une procédure civile, pénale ou administrative, encourt une peine de trois à huit ans d'emprisonnement.

Lorsque le fait concerné entraîne une condamnation injuste à une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans, son auteur encourt une peine de quatre à 12 ans d'emprisonnement ; la peine encourue est de six à 20 ans d'emprisonnement lorsque le fait concerné entraîne une condamnation injuste à une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans ou à une peine de réclusion à perpétuité.

11. Les dispositions relatives à la corruption passive des articles 318 et 319 sont également applicables aux personnes en charge d'un service public.

Article 320 du Code pénal : corruption passive de personnes en charge d'un service public

Les dispositions de l'article 319 sont également applicables aux personnes en charge d'un service public ; les dispositions de l'article 318 sont également applicables aux personnes en charge d'un service public en qualité d'employés des pouvoirs publics. Dans tous les cas, la réduction de peine ne peut être de plus d'un tiers.

12. La corruption active d'agents publics nationaux est incriminée par l'article 321 du Code pénal, qui renvoie aux dispositions relatives à la corruption passive pour définir le niveau de peine requis. L'interprétation des différents éléments constitutifs de la corruption passive énoncés aux articles 318 et 319 du Code pénal (par exemple la notion d'avantage, de tiers bénéficiaire et de contrepartie d'un acte officiel) est par conséquent applicable à l'infraction de corruption active.

Article 321 du Code pénal : corruption active

Toute personne qui accorde ou promet une somme d'argent ou d'autres avantages à un agent public ou à une personne en charge d'un service public encourt également les peines prévues à l'alinéa 1^{er} de l'article 318, 319, 319-bis, 319-ter et 320 dans les hypothèses visées aux articles 318 et 319.

13. De plus, l'infraction autonome d'incitation à la corruption active ou passive est prévue par le Code pénal italien; elle vise les situations dans lesquelles l'offre, la promesse ou la sollicitation d'un pot-de-vin ne sont pas acceptées.

Article 322 du Code pénal : incitation à la corruption

Quiconque offre ou promet indûment une somme d'argent ou d'autres avantages à un agent public ou à une personne en charge d'un service public en qualité d'employé des pouvoirs publics, afin de l'inciter à exécuter une tâche relevant de l'exercice de ses fonctions, encourt en vertu de l'article 318 la peine prévue à l'alinéa 1^{er}, diminuée d'un tiers.

L'auteur d'une offre ou d'une promesse faite pour inciter un agent public ou une personne en charge d'un service public à commettre ou à retarder l'exécution d'une tâche relevant de l'exercice de ses fonctions, ou à accomplir un acte contraire aux devoirs de sa fonction, encourt, lorsque cette offre ou cette promesse n'a pas été acceptée, la peine prévue à l'article 319, diminuée d'un tiers.

L'agent public ou la personne en charge d'un service public en qualité d'employé des pouvoirs publics qui sollicite la promesse ou le don, par un particulier, d'une somme d'argent ou d'autres avantages aux fins visées à l'article 318 encourt la peine prévue à l'alinéa 1^{er}.

L'agent public ou la personne en charge d'un service public qui sollicite la promesse ou le don, par un particulier, d'une somme d'argent ou d'autres avantages aux fins visées à l'article 319 encourt la peine prévue à l'alinéa 2.

14. Finalement, la législation italienne prévoit l'infraction de concussion (*concussione*) qui est libellée comme suit :

Article 317 du Code pénal : *concussione*

L'agent public ou la personne en charge d'un service public qui, par abus de fonction ou de pouvoir, contraint ou incite une personne à lui donner ou promettre indûment, ou à donner ou promettre indûment à un tiers, une somme d'argent ou d'autres avantages encourt une peine de quatre à 12 ans d'emprisonnement.

15. En cas de *concussione*, seule la responsabilité pénale de l'agent public peut être engagée. La personne qui a fait l'objet de l'extorsion est considérée comme une victime.
16. D'après la jurisprudence, la principale distinction entre la corruption et la *concussione* réside dans l'attitude de l'agent public qui, dans ce dernier cas, en abusant de sa fonction ou de son pouvoir, influence la volonté d'une personne à un point tel qu'elle le contraint ou l'incite à accomplir un acte indu pour échapper à un grave préjudice (Cour de cassation, chambre criminelle, 10 février 1982 ; Cour de cassation, chambre criminelle, 6 juillet 1984 ; Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 13 novembre 1997 ; Cour de cassation, chambre criminelle, 15 septembre 2000, n° 9737). Selon la jurisprudence, il y a *concussione* lorsqu'un agent public a exercé une forme psychologique de coercition, qu'il s'agisse d'une menace, d'une tromperie, d'une persuasion ou d'un comportement d'obstruction. Le cas limite est celui du comportement de l'agent public qui, en abusant de son pouvoir ou de sa fonction, fait obstruction de telle manière que la personne qui a droit au service public se sent incitée à prendre l'initiative de proposer un pot-de-vin (Cour de Cassation, 1^{re} Section, Chambre criminelle, 6 décembre 1988, n° 2681).
17. La jurisprudence a par ailleurs établi la notion de *concussione ambientale* pour désigner une situation qui conduit une personne à penser qu'elle doit accorder un avantage à un agent public, soit pour éviter un préjudice, soit pour obtenir une chose à laquelle elle a droit (cour d'appel de Rome, 3 juin 1993, n° 940018). Toutefois, il est quand même nécessaire d'établir le comportement d'incitation par l'agent public, ce dernier devant se référer à une certaine pratique illicite établie (Cour de Cassation, 29 avril 1998, n° 5116 ; Cour de Cassation, 13 juillet 1998, n° 13395).
18. La distinction entre la *concussione* et la corruption fait l'objet d'un débat judiciaire, puisque la ligne de séparation entre ces deux types d'infraction n'est pas toujours évidente à établir dans la pratique.

Éléments constitutifs de l'infraction

« Agent public national »

19. La notion d'agent public est définie comme suit à l'article 357 du CP :

Article 357 du Code pénal italien : agent public

En vertu du droit pénal, sont agents publics les personnes qui exercent une fonction publique législative, judiciaire ou administrative.

En vertu de ce même droit pénal, est publique la fonction administrative réglée par les dispositions du droit public et les actes administratifs, qui se caractérise par la constitution et la manifestation de la volonté de l'administration publique ou par sa mise en œuvre au moyen de pouvoirs d'autorité et d'agrément.

20. L'article 358 du CP mentionne comme suit le terme « personne en charge d'un service public » :

Article 358 du Code pénal : personne en charge d'un service public

En vertu du droit pénal, toute personne qui exerce un service public à quelque fin que ce soit est considérée comme une personne en charge d'un service public.

Le service public s'entend comme une activité régie selon les mêmes modalités qu'une fonction publique, mais dépourvue du pouvoir conféré à cette dernière, à l'exclusion de l'exécution des simples tâches ordinaires et d'un travail exclusivement manuel.

21. La notion d'agent public a fait l'objet d'une jurisprudence abondante et de nombreuses études universitaires, qui considèrent qu'elle doit être, en matière de droit pénal, interprétée le plus largement possible, c'est-à-dire au-delà de ce que prévoit le droit administratif. Est agent public toute personne qui exerce une fonction publique ; le statut d'agent public n'est pas conditionné par l'existence d'une nomination officielle (Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 7 juin 2001, n° 32938).

22. Le critère déterminant de la qualité d'agent public est celui de la nature des fonctions qu'il exerce, plutôt que le statut de droit public ou de droit privé de l'entité qui l'emploie ou qu'il représente. À cet égard, le terme « agent public » vise non seulement les personnes qui exercent une fonction publique au sein de l'administration publique (que ce soit à l'échelon central, régional ou local), mais encore les personnes investies de la puissance publique pour accomplir certaines missions de l'administration publique, par exemple les employés des entreprises publiques, les employés des sociétés auxquelles ont été officiellement octroyés des droits particuliers ou l'autorisation de fournir des services publics, indépendamment du type de contrat choisi et du caractère provisoire ou permanent des fonctions exercées (Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 21 février 2003, n° 11417 ; Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 22 octobre 2010, n° 37775).

23. La notion « d'agent public » exige la présence d'une certaine dose de pouvoir décisionnel (« qui se caractérise par la constitution et la manifestation de la volonté de l'administration publique ou par sa mise en œuvre au moyen de pouvoirs d'autorité et d'agrément »). Lors de la visite de

l'EEG sur place, les autorités ont précisé que la formule « personne en charge d'un service public » visait une personne exerçant des fonctions intermédiaires entre celles de simple exécutant et celles d'agent public. Bien que la définition d'une « personne en charge d'un service public » exclue de son champ d'application l'exécution des simples tâches ordinaires et d'un travail exclusivement manuel, les autorités ont cité plusieurs exemples dans lesquels cette notion de « personne en charge d'un service public » avait fait l'objet d'une interprétation élargie par les tribunaux, de manière à prendre en compte les employés d'un service administratif délivrant des permis, les agents des péages autoroutiers, les agents de sécurité chargés d'un convoi sécurisé pour le compte de l'administration, les contrôleurs de billets de train, etc.

24. Sur la base de tous ces éléments, les autorités italiennes réaffirment que la définition de l'agent public donnée par la législation et interprétée par les juges vise l'ensemble des personnes qualifiées de « fonctionnaires », « officiers publics », ainsi que de « juges, membres du ministère public et personnes des fonctions judiciaires » au sens de l'article 1 (a) et (b) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

« Le fait de promettre, d'offrir ou de donner » (corruption active)

25. Les éléments constitutifs du « fait de promettre » et de « donner » sont transposés par l'article 321 du CP, qui ne fait pas une référence explicite au fait « d'offrir ». Le fait « d'offrir » et de « promettre » un avantage indu est visé à l'article 322 (1) et (2) du CP, relatif à l'incitation à la corruption (c'est-à-dire aux situations dans lesquelles l'agent public auquel un pot-de-vin est offert ou promis n'accepte pas cette offre ou cette promesse). Les autorités ont expliqué que, si l'offre est acceptée par l'agent public, alors les articles 318 à 321 CC s'appliquent. Pour être constituée, l'infraction d'incitation à la corruption exige uniquement l'offre ou la promesse du corrupteur ; cette offre ou promesse doit être suffisamment sérieuse et concrète, tout en ayant le pouvoir d'affecter psychologiquement le comportement de l'agent public ou de la personne en charge d'un service public. Il n'est pas nécessaire que cette promesse ou offre soit justifiée, ni que le montant ou la nature de l'avantage soit précisé. Un avocat a ainsi été condamné par décision de justice pour avoir à plusieurs reprises manifesté, en des termes généraux et sans préciser l'intérêt ni les raisons qu'il avait de corrompre, sa capacité et sa volonté de « rémunérer généreusement » les personnes chargées de la numérisation des données d'un parquet (Cour de cassation, 29 janvier 1998, n° 2678).

« Le fait de solliciter ou de recevoir [un avantage], ou d'en accepter l'offre ou la promesse » (corruption passive)

26. Les éléments constitutifs du fait « de recevoir » un avantage ou « d'en accepter la promesse » sont expressément visés par les dispositions pertinentes qui traitent de la corruption passive d'un agent public en échange de l'accomplissement d'un acte licite (*corruzione passiva impropria*) ou illicite (*corruzione passiva propria*), c'est-à-dire les articles 318 et 319 du CP. Les dispositions susmentionnées n'indiquent pas spécifiquement « le fait de solliciter » un avantage ou « d'en accepter l'offre ». « Le fait de solliciter » la promesse d'un avantage indu ou l'avantage indu lui-même est visé à l'article 322 (3) et (4) du CP, relatif à l'incitation à la corruption.

« Un avantage indu »

27. Les pots-de-vin peuvent consister en « une somme d'argent ou d'autres avantages » (articles 318, 319, 321 et 322 du CP) ; les termes précités doivent s'entendre de manière suffisamment large pour prendre en compte les avantages matériels et immatériels.

28. S'agissant du caractère « indu » de ces avantages, l'article 318 du CP (pot-de-vin remis pour la commission d'actes en rapport avec les fonctions de l'agent, *corruzione passiva impropria*) précise que la somme d'argent ou les autres avantages perçus doivent constituer une « rémunération indue ». De même, l'article 322 (1) du CP (offres ou promesses faites pour inciter un agent public à commettre un acte en rapport avec ses fonctions, mais refusées par celui-ci, *istigazione alla corruzione passiva impropria*) évoque une somme d'argent et d'autres avantages « indûment » offerts ou proposés.
29. La jurisprudence considère en règle générale que les présents habituels ou de peu de valeur sont exclus du champ d'application des dispositions relatives à un pot-de-vin reçu pour l'accomplissement d'actes en rapport avec les fonctions de l'agent public (article 318, article 322 (1) du CP), dès lors que ceux-ci n'ont aucune influence sur les activités de l'agent en service, c'est-à-dire tant que ces petits cadeaux ne peuvent être considérés comme une récompense remise à l'agent public pour son action, sous réserve qu'il n'existe aucune disproportion entre le présent offert et l'acte accompli par l'agent (Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 1^{er} décembre 1989, n° 16837).
30. Tout avantage obtenu par un agent public pour qu'il enfreigne les obligations associées à l'exercice de ses fonctions est considéré comme un pot-de-vin, quelle que soit sa valeur (Cour de cassation, *Sezioni Unite*, 15 mars 1996, n° 2780 ; Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 9 juillet 2002, n° 30268) ; Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 9 juin 2009, n° 23776).

« *Directement ou indirectement* »

31. Les dispositions pertinentes du CP italien en matière de corruption ne prévoient pas expressément le cas de pots-de-vin remis par des intermédiaires ; la jurisprudence les a toutefois interprétées de manière large, afin d'intégrer ces situations. À cet égard, la jurisprudence cohérente de la Cour de cassation souligne que la corruption ne suppose pas de contact direct entre l'agent public et le corrupteur ; ce contact peut fort bien être établi par un intermédiaire, qui met les deux parties en relation (Cour de cassation, 2^e chambre criminelle, 14 novembre 1988, n° 10962 ; Cour de cassation, 5^e chambre criminelle, 25 mars 2004, n° 26625). Les dispositions relatives à la participation (article 110 du CP) sont en la matière pleinement applicables.

« *Pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre* »

32. Les infractions de corruption sont également constituées lorsque le bénéficiaire de l'avantage est un tiers (*pour lui-même ou pour autrui*).

« *Afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions* »

33. Les infractions de corruption visent expressément les « actes » et les « omissions » commises par le passé ou à l'avenir (*corruzione susseguente*) par l'agent public. Elles concernent plus spécialement les actes en rapport avec l'exercice de ses fonctions officielles. Ce rapport s'entend de façon large : il englobe les actes qui relèvent des attributions et compétences expresses de l'agent, même si celles-ci ne sont pas explicitement définies par la législation, ainsi que les situations qui sortent du cadre officiel de ses attributions, par exemple les actes discrétionnaires. L'élément constitutif déterminant de l'infraction ne réside pas dans le fait que l'agent dispose d'une marge de manœuvre qui lui permet d'agir comme le lui a demandé le corrupteur, mais dans le fait qu'un pot-de-vin lui ait été offert, remis ou promis pour obtenir de lui une chose et compromettre ainsi son impartialité (Cour de cassation, 3 juin 1987). D'après la jurisprudence, les dispositions en matière de corruption du Code pénal visent à préserver les principes

d'efficacité et d'impartialité de l'administration publique, consacrés par l'article 97 de la Constitution ; or ceux-ci seraient fortement remis en cause, même si l'agent avait agi de la même manière en l'absence de pot-de-vin.

34. Enfin, pour que l'infraction de corruption soit constituée, il n'est pas nécessaire que l'acte ou l'omission que l'agent public est incité à commettre soit contraire aux obligations auxquelles il est soumis ou soit illicite ; la commission ou l'omission d'un acte officiel illicite est néanmoins passible de sanctions plus lourdes.

« *Commis intentionnellement* »

35. Selon l'article 42 du CP, l'infraction pénale suppose en droit italien l'existence d'un caractère intentionnel, sauf lorsque la loi sanctionne expressément une conduite négligente. Ce n'est cependant pas le cas des infractions pour corruption : seul l'acte intentionnel est passible de sanctions.

Sanctions

36. Les sanctions dépendent de la nature de l'acte ou de l'omission pour lequel le pot-de-vin est prévu, c'est-à-dire conforme à l'exercice des fonctions de l'agent public (acte ou omission licite) ou contraire à l'exercice de ses fonctions (acte ou omission illicite). La corruption active et la corruption passive sont passibles, respectivement, d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement (articles 318 (1), 321 et 322 (1) du CP pour les actes licites) et de deux à cinq ans d'emprisonnement (articles 319, 321 et 322 (2) du CP pour les actes illicites). Dans ces deux cas, la peine applicable peut être diminuée d'un tiers par le juge, ce choix étant laissé à son appréciation, lorsque l'offre ou la promesse de l'avantage indu n'a pas été acceptée (article 322 du CP, incitation à la corruption). La peine encourue en cas de corruption passive associée à des actes illicites doit être alourdie lorsque cette corruption survient dans l'exercice de fonctions judiciaires (article 319-ter du Code pénal) ou donne lieu à l'octroi de fonctions publiques, salaires, pensions ou contrats publics (article 319-bis du Code pénal).
37. Parmi les sanctions supplémentaires figure l'interdiction d'exercice au sein de la fonction publique (article 29 du CP) : une peine de cinq ans d'emprisonnement au moins entraîne une interdiction permanente d'exercice au sein de la fonction publique ; une peine de trois ans d'emprisonnement au moins entraîne une interdiction d'exercice de cinq ans. Les autres mesures générales consistent en une interdiction, pour la personne condamnée, d'exercer sa profession, ses activités commerciales ou sa fonction (article 31 du CP), d'occuper le poste de directeur d'une personne morale (article 32 du CP) ou de participer à des contrats publics (article 32quater du CP).
38. L'application de circonstances aggravantes ou atténuantes est entièrement laissée à l'appréciation du juge, qui doit motiver dans son jugement les peines infligées (articles 63 à 69 du CP). L'application de circonstances aggravantes ou atténuantes doit tenir compte de la gravité objective de l'infraction et de la situation subjective de son auteur (articles 132 et 133 du CP).
39. À titre de comparaison, la fraude (*truffa*) est passible d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 51 à 1 032 EUR ; en cas de circonstances aggravantes, la peine d'emprisonnement peut aller jusqu'à cinq ans, tandis que l'amende se situe entre 309 et 1 549 EUR (article 640 du CP). Le détournement de fonds (*appropriazione indebita*) est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans et d'une amende maximale de 1 032 EUR (article 646 du CP). L'abus de fonction (*abuso d'ufficio*) est passible d'une peine de six mois à

trois ans d'emprisonnement, alourdie en cas d'avantage ou de dommage très important (article 323 du CP)

Décisions de justice

40. Il existe une vaste jurisprudence consacrée à la corruption de plusieurs catégories d'agents publics (par exemple les juges et les personnes exerçant des fonctions judiciaires, les élus, les médecins, les employés d'entreprises privées accomplissant une mission de service public, etc.). L'interprétation des éléments essentiels (par exemple la définition de l'agent public, l'objet de la corruption, la portée de l'acte officiel) des infractions de corruption pertinentes a été largement étoffée à la lumière de ces décisions, comme en témoignent les paragraphes précédents.

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (article 4 STE 173)

41. Les membres d'assemblées publiques nationales sont considérés comme des agents publics au sens de l'article 357 du CP, qui englobe « les personnes qui exercent une fonction publique législative, judiciaire ou administrative ». La définition de l'agent public est par conséquent suffisamment large pour prendre en compte les membres élus ou désignés de tout autre organe représentatif public dépositaire d'un pouvoir législatif ou administratif. Les éléments constitutifs de l'infraction et les peines applicables précisées au titre de la corruption d'agents publics nationaux valent en conséquence pour la corruption de membres d'assemblées publiques nationales.

Corruption d'agents publics étrangers (article 5 STE 173)

42. Une nouvelle disposition, l'article 322 bis, a été insérée dans le Code pénal italien en vue de mettre en œuvre les obligations nées de la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne et de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption)¹.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :

- 1. aux 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. aux fonctionnaires et agents contractuels, conformément, soit au Statut du personnel applicable aux agents des Communautés européennes, soit aux dispositions applicables aux agents des Communautés européennes ;*
- 3. à toute personne détachée auprès des Communautés européennes par les États membres ou une instance publique ou privée, qui exercent des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires ou agents des Communautés européennes ;*

¹ L'Italie a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales le 15 décembre 2000 ; cette Convention est entrée en vigueur au titre de l'Italie le 13 février 2001.

4. *aux membres et agents des organes créés sur la base des traités établissant les Communautés européennes ;*
5. *aux personnes qui, au sein d'autres États membres de l'Union européenne, exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles des agents publics ou des personnes en charge d'un service public.*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

1. *aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;*
2. *aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales.*

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

Éléments constitutifs de l'infraction

« Agent public étranger »

43. Le Code pénal italien ne donne aucune définition autonome de « l'agent public étranger ». Mais l'article 322 bis précise in fine que la définition de « l'agent public » et de la « personne en charge d'un service public », donnée aux articles 357 et 358 du CP, s'étend aux agents publics étrangers.
44. Il convient de noter que l'article 322 prévoit :
 - (i) la corruption active et passive (a) de membres des institutions de l'Union européenne (Commission européenne, Parlement européen, Cour de justice et Cour des comptes), fonctionnaires et agents contractuels, personnes détachées et autres agents des institutions de l'Union européenne ou de l'un de leurs organes et (b) d'agents étrangers qui exercent des fonctions ou des activités publiques au sein d'autres États membres de l'Union européenne ;
 - (ii) la corruption active d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires internationaux dans le cadre de transactions commerciales internationales.
45. En d'autres termes et pour résumer : la corruption active et passive d'agents publics étrangers est prise en compte par le CP italien chaque fois qu'elle concerne les membres, les agents, les personnes détachées et le personnel contractuel des institutions et organes de l'Union européenne, ainsi que les agents publics étrangers des États membres. La corruption active de tout autre type d'agents publics étrangers (c'est-à-dire qui ne travaillent pas au sein des institutions ou des organes de l'Union européenne ou n'exercent pas une fonction publique dans un État membre de l'Union européenne) est uniquement visée lorsqu'elle se produit dans le cadre d'une transaction commerciale internationale. La corruption passive de tous les autres types d'agents publics étrangers (c'est-à-dire qui ne travaillent pas au sein des institutions ou des organes de l'Union européenne ou n'exercent pas une fonction publique dans un État membre de l'Union européenne) n'est pas prise en compte.

« Le fait de promettre, d'offrir ou de donner » (corruption active)

46. Les éléments constitutifs du fait de « promettre », « d'offrir » et de « donner » sont expressément visés par l'article 322 bis du CP, qui punit la corruption ou la tentative de corruption d'un agent public étranger au moyen d'une somme d'argent ou d'autres avantages.
47. Comme a été indiqué plus haut, la corruption active d'agents publics étrangers est uniquement incriminée lorsque l'acte officiel licite ou illicite est commis (a) dans le cadre de transactions commerciales internationales ou, quelle que soit la nature de la transaction, (b) si l'agent public étranger est membre des institutions de l'Union européenne et de leurs organes ou s'il exerce ses fonctions dans un État membre de l'Union européenne.

« Le fait de solliciter ou de recevoir [un avantage], ou d'en accepter l'offre ou la promesse » (corruption passive)

48. La corruption passive d'agents publics étrangers est incriminée dès lors qu'elle concerne (a) les membres des institutions de l'Union européenne, (b) les fonctionnaires et agents contractuels, les personnes détachées et les autres agents des institutions de l'Union européenne ou de l'un de leurs organes ou (c) les agents étrangers qui exercent des fonctions ou activités publiques au sein d'autres États membres de l'Union européenne.

Autres éléments constitutifs

49. Les précisions apportées au sujet des autres éléments et notions spécifiques de l'infraction (« avantage indu », « intermédiaire », « tiers bénéficiaires », « agir ou s'abstenir d'agir dans l'exercice de ses fonctions », « commis intentionnellement ») pour la corruption d'agents publics nationaux sont également applicables à la corruption d'agents publics étrangers.

Sanctions

50. Les sanctions applicables à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption d'agents publics étrangers.

Décisions de justice

51. Plusieurs décisions de justice portent sur la corruption d'agents publics étrangers. À cet égard, le dernier Rapport d'activité de Transparency International (2011) consacré à l'application de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption mentionne l'Italie comme l'un des sept pays sur 37 parties à la Convention qui veille à la faire respecter.
52. Une affaire « Pétrole contre nourriture », dans laquelle il était question de pots-de-vin versés par une société italienne à des agents publics irakiens, offre un exemple intéressant de décision de justice. Le propriétaire de la société, un administrateur et un conseiller ont été condamnés à deux ans d'emprisonnement en mars 2009. Il s'agit d'une affaire pertinente pour la jurisprudence, puisqu'elle donne lieu à une exégèse de l'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers prévue à l'article 322 bis du CP. Premièrement, le juge a observé que le renvoi aux articles 318, 319, 221 et 322 de l'article 322 bis permettait d'interpréter l'infraction de corruption d'agents publics étrangers à la lumière des éléments constitutifs de l'infraction de corruption d'agents publics nationaux. Deuxièmement, le juge a vérifié si la législation, la réglementation ou la jurisprudence du pays étranger autorisait ce versement de pots-de-vin. À cet égard, le juge a estimé que le fait qu'une note du ministère irakien du Pétrole prévoie le versement de surcharges

à compter de septembre 2000 pour la vente de pétrole n'exonérait pas pour autant la société italienne de sa responsabilité. Troisièmement, le juge a qualifié d'illicites les actes allégués de corruption (*corruzione propria*), considérant que, même si les agents publics avaient agi conformément aux directives du régime irakien, le fait de recevoir des pots-de-vin était contraire à leurs obligations. En outre, le juge a estimé que les actes de corruption avaient eu lieu pour obtenir l'avantage indu qui découlait de la conclusion des contrats, mais également pour conserver les contrats déjà conclus et partiellement exécutés. Le juge a par conséquent conclu que ces faits étaient constitutifs d'une infraction continue.

53. Dans un autre arrêt, la Cour de cassation a conclu que, lors d'un procès pour corruption d'un agent public étranger, le juge devait obtenir, également de plein droit, la législation étrangère qui régit les fonctions et les activités relatives à cet agent étranger, de manière à déterminer si l'agent corrompu exerçait effectivement des fonctions ou des activités équivalentes à celles des agents publics ou des représentants d'un service public (Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 5 novembre 2009, n° 49532).

Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 STE 173)

54. Les membres d'assemblées publiques étrangères sont visés par les dispositions pertinentes relatives à la corruption active d'agents publics nationaux (c'est-à-dire l'article 321 et l'article 322, alinéas 1 et 2) lorsque (a) la corruption prend place dans le cadre de transactions commerciales internationales, conformément à l'article 322 bis, alinéa 2, point 2, du CP ou lorsque (b), quelle que soit la nature publique ou privée de la transaction dans laquelle s'inscrit la corruption, le membre de l'assemblée publique étrangère exerce des fonctions ou des activités correspondant à celles des agents publics ou des personnes en charge d'un service public dans un État membre de l'Union européenne.
55. Les membres d'assemblées publiques étrangères sont visés par les dispositions pertinentes relatives à la corruption passive d'agents publics nationaux (c'est-à-dire les articles 318, 319 et 322, alinéas 3 et 4) lorsqu'ils exercent des fonctions ou des activités publiques dans d'autres États membres de l'Union européenne.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :...

5. *aux personnes qui, au sein d'autres États membres de l'Union européenne, exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles des agents publics ou des personnes en charge d'un service public.*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

- 1. aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;*
- 2. aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales.*

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

56. Les éléments constitutifs de l'infraction et les sanctions prévues pour la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères. Il n'existe aucune décision de justice ni jurisprudence sur la corruption de ces derniers.

Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 STE 173)

57. Le Code pénal italien n'incrimine pas la corruption dans le secteur privé. La principale disposition relative à la corruption dans le secteur privé figure à l'article 2635 du Code civil (tel que modifié par le décret-loi n° 61/2002 et le décret-loi n° 39/2010), qui prévoit les sanctions pénales suivantes :

Article 2635 du Code civil : corruption dans le secteur privé

Les administrateurs, directeurs généraux, directeurs chargés de l'établissement des bilans, syndics et liquidateurs qui, après avoir reçu ou accepté la promesse d'un avantage, agissent ou s'abstiennent d'agir en violation des obligations inhérentes à leurs fonctions, en causant un préjudice à la personne morale, encourent une peine maximale de trois ans d'emprisonnement.

Les personnes qui accordent ou promettent l'avantage aux personnes précitées encourent la même peine.

La peine est doublée s'il s'agit d'une société cotée.

L'infraction n'est pas punissable de plein droit, mais sur plainte de la victime.

58. L'article 353 du Code pénal, qui concerne la limitation de la liberté des appels d'offres publiques, comporte une autre disposition relative à la corruption dans le secteur privé. L'acte illicite incriminé par cette disposition consiste à empêcher ou mettre en place, par des cadeaux ou promesses, des appels d'offres pour l'attribution de contrats publics. L'infraction est constituée indépendamment de l'existence d'un préjudice ou d'un avantage résultant de l'acte illicite, dans la mesure où elle perturbe la procédure normale de l'appel d'offres et la libre concurrence loyale. L'infraction est commise en entravant ou en compromettant l'appel d'offres ou en écartant l'un des soumissionnaires (Cour de cassation, 2^e chambre criminelle, 26 janvier 2006, n° 4925). Les avantages et les promesses peuvent être accordés à des personnes autres que les soumissionnaires.
59. D'autres infractions pertinentes en matière de corruption dans le secteur privé sont prévues aux articles 170, 171 et 172 du décret royal 1265/1934 (infraction de « *comparaggio* » ou de versements indus à des médecins), article 233 de la loi relative à la faillite, consacré à la brigade des voix, et article 1^{er} de la loi 401/1989 relative à la fraude dans le sport.

Corruption de fonctionnaires internationaux (article 9 STE 173)

60. Le Code pénal italien incrimine la corruption active et passive des membres des institutions ou des organes de l'Union européenne, qui sont expressément visés par l'article 322 bis du CP.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :

- 1. aux 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. aux fonctionnaires et agents contractuels, conformément, soit au Statut du personnel applicable aux agents des Communautés européennes, soit aux dispositions applicables aux agents des Communautés européennes ;*
- 3. à toute personne détachée auprès des Communautés européennes par les États membres ou une instance publique ou privée, qui exercent des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires ou agents des Communautés européennes ;*
- 4. aux membres et agents des organes créés sur la base des traités établissant les Communautés européennes ;*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

- 1. aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;.....*

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

61. La corruption active des membres d'autres organisations internationales est uniquement visée lorsqu'elle survient dans le cadre de transactions commerciales internationales. La corruption passive des membres d'organisations internationales ou autres que les institutions et organes de l'Union européenne n'est pas prise en compte par la législation italienne.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

...Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

- 2. aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales...*

62. Les éléments constitutifs de l'infraction et les sanctions applicables à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent également à la corruption de fonctionnaires internationaux, selon le cas.

Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 STE 173)

63. Le Code pénal italien incrimine la corruption active et passive des membres du Parlement européen, qui sont expressément visés par l'article 322 bis.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :

- 1. aux membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes ;.....*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

- 1. aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;.....*

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

64. La corruption active des membres d'autres assemblées parlementaires internationales est prise en compte lorsqu'elle survient dans le cadre de transactions commerciales internationales. La corruption passive de membres d'assemblées parlementaires internationales ou autres que le Parlement européen n'est pas prise en compte par la législation italienne.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :.....

- 2. aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales.....*

65. Les éléments constitutifs de l'infraction et les sanctions applicables à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent, selon le cas.

Corruption de juges et d'agents de cours internationales (article 11 STE 173)

66. Le Code pénal italien incrimine la corruption active et passive des membres de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des comptes, qui sont expressément visés par l'article 322 bis.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :.....

- 1. aux membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes ;*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :.....1. aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

67. La corruption active des membres d'autres juridictions internationales est prise en compte lorsqu'elle survient dans le cadre de transactions commerciales internationales. La corruption passive de membres de juridictions internationales autres que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des comptes n'est pas visée par la législation italienne.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :....

2. *aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales.....*

68. Les éléments constitutifs de l'infraction et les sanctions applicables à la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent, selon le cas.

Trafic d'influence (article 12 STE 173)

Définition de l'infraction

69. Selon les autorités, le trafic d'influence passif est pris en compte à l'article 346 du CP, consacré au « millantato credito », c'est-à-dire l'assertion frauduleuse.

Article 346 du Code pénal : « Millantato credito »

Quiconque fait une assertion frauduleuse de son influence auprès d'un agent public ou d'une personne en charge d'un service public, reçoit une somme d'argent ou un autre avantage ou fait en sorte de l'obtenir ou d'en avoir la promesse, pour lui-même ou pour autrui, en rétribution de ses bons offices auprès de l'agent public ou de la personne en charge d'un service public, encourt une peine de un à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 309 EUR à 2065 EUR.

Le fait de recevoir ou de faire en sorte d'obtenir ou de se voir promettre une somme d'argent ou un autre avantage, pour soi-même ou pour autrui, sous le prétexte de devoir gagner la faveur d'un agent public ou d'un employé de l'État ou de devoir le dédommager, est passible d'une peine de deux à six ans d'emprisonnement et d'une amende de 516 EUR à 3098 EUR.

70. Le trafic d'influence actif, c'est-à-dire le fait de promettre, d'accorder ou d'offrir un avantage indu à l'auteur du trafic d'influence, n'est pas incriminé.

Éléments constitutifs de l'infraction

« *Le fait de proposer, d'offrir ou de donner* » (*trafic d'influence actif*)

71. Le fait qu'un particulier promette, offre ou accorde un avantage indu à une personne prête à exercer une influence abusive sur un agent public n'est pas réprimé à l'heure actuelle.

« *Le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse* » (*trafic d'influence passif*)

72. Le fait de solliciter, de recevoir et d'accepter une promesse est expressément pris en compte.

« *Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision [d'agents publics]* »

73. Le trafic d'influence consiste à se prévaloir d'une influence qui n'existe pas (*assertion frauduleuse d'une influence*) ou à exagérer celle qui existe réellement. Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait trafic d'influence, que soit mentionné le nom de l'agent public auprès duquel doit s'exercer cette influence.

74. Pour que l'infraction de trafic d'influence soit constituée, il n'est pas indispensable que l'influence soit véritablement exercée et qu'elle produise le résultat voulu ; le simple fait que l'auteur du trafic d'influence affirme pouvoir exercer cette influence suffit. Il convient toutefois de noter que la constitution de l'infraction exige que l'auteur du trafic influence fasse preuve de tromperie au sujet de ses capacités à exercer cette influence.

« *Tout avantage indu* »

75. L'article 346 du CP ne qualifie pas l'avantage d' « indu ». À cet égard, il est entendu que toute « somme d'argent ou autre avantage » peut relever du champ d'application de cette infraction si elle vise à influencer la prise de décision d'agents publics.

« *Directement ou indirectement* »

76. Le caractère direct ou indirect de l'entremise n'est pas expressément visé, mais les dispositions générales en matière de participation sont ici applicables.

« *Pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre* »

77. Les tiers bénéficiaires sont expressément visés : *pour lui-même ou pour autrui*.

« *Commis intentionnellement* »

78. Le caractère intentionnel est une composante implicite de l'infraction de trafic influence.

Sanctions

79. Le trafic d'influence est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 309 à 2 065 EUR (article 346, alinéa 1 du CP) ; en cas de manœuvres dolosives (article 346, alinéa 2 du CP), la sanction est alourdie : deux à six ans d'emprisonnement et 5 016 à 3 098 EUR d'amende.

80. L'auteur de l'infraction peut également faire l'objet d'une interdiction d'exercer au sein de la fonction publique, d'une interdiction d'exercer d'autres professions et d'une interdiction de participer à des contrats publics (voir le paragraphe 37).

Décisions de justice

81. Plusieurs décisions de justice ont apporté des éclaircissements à certains éléments de l'article 346 du CP. Il convient de mentionner en particulier un récent arrêt (Cour de cassation, 21 janvier 2010, n° 12822), qui interprète l'article 346, alinéa 2, du CP comme une infraction autonome (et non une circonstance aggravante au titre de l'article 346, alinéa 1^{er}, du CP) et souligne qu'il importe peu que l'initiative ait été prise par la personne à laquelle la somme d'argent ou un autre avantage est demandé. Il n'est pas davantage nécessaire que l'auteur du trafic d'influence mentionne les noms des agents ou employés dont les « bons offices » doivent être achetés ou rétribués. En l'espèce, l'auteur du trafic influence a par conséquent été condamné alors même qu'il avait agi de manière « générale », dans le sens où il n'avait pas mentionné les agents publics dont il devait acheter les « bons offices ».

Corruption d'arbitres nationaux (article 1, alinéas 1 et 2, et articles 2 et 3 STE 191)

82. La corruption d'arbitres nationaux n'est pas incriminée en Italie. L'article 813 du Code de procédure civile dispose spécifiquement que les arbitres ne peuvent être considérés comme des « agents publics » ou des « personnes en charge d'un service public ».

Corruption d'arbitres étrangers (article 4 STE 191)

83. La corruption d'arbitres étrangers n'est pas incriminée en Italie.

Corruption de jurés nationaux (article 1, alinéa 3, et article 5 STE 191)

84. La corruption de jurés nationaux (*giudice popolare*) est réprimée dans la mesure où ces personnes sont considérées comme des agents publics exerçant des fonctions publiques dans le cadre de l'article 357 du CP. Dans la pratique, il s'agit des citoyens jurés ou de leurs suppléants qui siègent, avec les magistrats de carrière, en cour d'assises de première instance ou d'appel (articles 3 et 4 de la loi relative à la réorganisation des juges de cour d'assises). La fonction de juré est obligatoire et équivaut à une fonction publique élective ; les jurés en service équivalent aux juges de rang comparable (article 11 de la loi relative à la réorganisation des juges de cour d'assises).

Corruption de jurés étrangers (article 6 STE 191)

85. Les jurés étrangers sont pris en compte par les dispositions pertinentes relatives à la corruption active d'agents publics nationaux (c'est-à-dire l'article 321 et l'article 322, alinéas 1 et 2) (a) lorsque la corruption survient dans le cadre de transactions commerciales internationales, conformément à l'article 322 bis du CP, alinéa 2, point 2, ou (b) lorsque, indépendamment de la nature publique ou privée de la transaction dans laquelle s'inscrit la corruption, le juré étranger exerce des fonctions ou des activités qui correspondent à celles qu'exercent les agents publics ou les personnes en charge d'un service public dans un État membre de l'Union européenne.
86. Les jurés étrangers sont pris en compte par les dispositions pertinentes relatives à la corruption passive d'agents publics nationaux (c'est-à-dire les articles 318, 319 et 322, alinéas 3 et 4) lorsqu'ils exercent des fonctions ou des activités qui correspondent à celles qu'exercent les

agents publics ou les personnes en charge d'un service public dans un État membre de l'Union européenne.

Article 322bis du Code pénal : corruption d'agents publics étrangers

Les dispositions des articles 314, 316, 317 à 320 et 322, alinéas 3 et 4, sont également applicables :....

5. *aux personnes qui, au sein d'autres États membres de l'Union européenne, exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles des agents publics ou des personnes en charge d'un service public.*

Les dispositions des articles 321 et 322, alinéas 1 et 2, sont également applicables lorsqu'une somme d'argent ou d'autres avantages sont accordés, proposés ou promis :

1. *aux personnes visées à l'alinéa premier du présent article ;*

2. *aux personnes qui exercent des fonctions ou des activités correspondant à celles qu'exercent les agents publics et les personnes en charge d'un service public dans les autres États étrangers ou organisations internationales publiques, lorsque l'infraction a été commise en vue d'obtenir un avantage indu pour leur compte ou pour le compte d'un tiers dans les transactions commerciales internationales.*

Les personnes mentionnées à l'alinéa premier sont assimilées aux agents publics lorsqu'elles exercent des fonctions équivalentes et aux personnes en charge d'un service public dans tous les autres cas.

87. D'après les autorités, les éléments constitutifs de l'infraction et les sanctions applicables prévues pour la corruption d'agents publics nationaux s'appliquent aux jurés étrangers. Il n'existe aucune décision de justice ou jurisprudence portant sur la corruption de ces derniers.

Autres questions

Actes de participation (article 15 STE 173)

88. La règle en la matière est que les actes de participation (complicité) sont passibles de la même peine que les infractions principales (article 110 du CP). En outre, la peine infligée pour l'infraction principale peut-être alourdie pour certaines circonstances aggravantes, comme la participation de cinq personnes ou plus et le fait de favoriser ou d'organiser une collaboration pour la commission d'une infraction, de diriger les personnes qui participent à la même infraction ou d'inciter les personnes placées sous son autorité à commettre une infraction (article 112 du CP). Enfin, la modulation de la responsabilité des complices tient compte du principe général précité, combiné aux dispositions spécifiques prévues pour l'incrimination de l'infraction elle-même (en conséquence, pour ce qui est des infractions de corruption, les articles 110 et 112 du CP doivent être interprétés au vu des articles 318, 319, 321, 322 et 322 bis).

89. Selon une jurisprudence bien établie, les dispositions applicables en matière de participation valent pour toute contribution matérielle ou psychologique à n'importe quel stade de la planification, de l'organisation et de l'exécution d'une infraction, y compris le fait d'encourager une personne à la commettre ou de raffermir sa volonté de le faire (voir par exemple Cour de cassation, 6^e chambre criminelle, 4 décembre 2002, n° 3388).

Compétence (article 17 STE 173)

90. Les actes commis en tout ou partie sur le territoire italien relèvent de la compétence de l'Italie (principe de territorialité, article 6 du Code pénal). La compétence territoriale vaut pour les

infractions commises intégralement ou partiellement sur le territoire national et s'étend même à celles qui produisent leurs effets sur le territoire national.

Article 6 du Code pénal : compétence territoriale

Quiconque commet une infraction sur le territoire national est passible des peines prévues par le droit italien.

Une infraction est réputée commise sur le territoire national lorsque l'acte ou l'omission qui la constitue s'y produit en tout ou partie ou lorsqu'un événement qui est une conséquence de l'acte ou de l'omission constitutif y survient.

91. S'agissant de la compétence en raison de la nationalité, relèvent de la compétence de l'Italie :

(i) les ressortissants italiens ou étrangers, pour une infraction commise par un agent public au service de l'État par abus de pouvoir ou en violation des devoirs de sa fonction (article 7 (4) du CP)

Article 7 du Code pénal : compétence universelle

Est passible des peines prévues par le droit italien le ressortissant italien ou étranger qui commet l'une des infractions suivantes à l'étranger :

(1) les infractions commises à l'encontre de la personnalité de l'État

(2) les infractions de contrefaçon des sceaux de l'État et l'utilisation de ces sceaux contrefaits

(3) les infractions de contrefaçon de monnaie ayant cours légal sur le territoire national ou de titres obligataires publics

(4) les infractions commises par les agents publics de l'État par abus de pouvoir ou en violation des devoirs de leurs fonctions

(5) toute autre infraction pour laquelle l'applicabilité du droit pénal italien est prévue par les dispositions spécifiques de la loi ou des conventions internationales.

(ii) les ressortissants italiens, pour une infraction commise à l'étranger non visée aux articles 7, 8 et 9 du CP (c'est-à-dire les infractions dépourvues de caractère politique autres que les infractions commises à l'encontre de la personnalité de l'État et la contrefaçon) lorsque celle-ci est passible en droit italien de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement. Les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement plus légère peuvent uniquement relever de la compétence de l'Italie à la demande du ministre de la Justice ou sur demande ou plainte de la victime. L'infraction commise au détriment de l'Union européenne, d'un État étranger ou d'un ressortissant étranger peut uniquement relever de la compétence de l'Italie à la demande du ministre de la Justice (article 9 du CP).

Article 9 du Code pénal : applicabilité de la législation pénale italienne aux ressortissants italiens auteurs d'une infraction pénale commise à l'étranger (compétence nationale)

Le ressortissant italien qui, en dehors des cas précisés dans les deux articles précédents, commet à l'étranger une infraction passible en droit italien de la peine de mort, de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement encourt la peine prévue par le droit italien, sous réserve qu'il se trouve sur le territoire national.

En cas d'infraction passible d'une peine de privation de liberté plus légère, l'auteur de l'infraction encourt une peine à la demande du ministre de la Justice ou suite à une demande ou à une plainte de la victime.

Dans les cas prévus par les dispositions ci-dessus, lorsque l'infraction est commise au détriment des Communautés européennes, d'un État étranger ou d'un ressortissant étranger, l'auteur de l'infraction encourt une peine à la demande du ministre de la Justice, sous réserve que son extradition n'ait pas été obtenue ou n'ait pas été acceptée par le gouvernement de l'État dans lequel l'infraction a été commise.

(iii) les ressortissants étrangers, pour une infraction non visée aux articles 7 ou 8 du CP, commise à l'étranger au détriment de l'État italien ou d'un ressortissant italien et passible de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins un an d'emprisonnement ou commise au détriment de l'Union européenne, d'un État étranger ou d'un ressortissant étranger et passible de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement. L'infraction commise au détriment de l'État italien ou d'un ressortissant italien peut uniquement relever de la compétence de l'Italie à la demande du ministre de la Justice ou sur demande ou plainte de la victime. L'infraction commise au détriment de l'Union européenne, d'un pays étranger ou d'un ressortissant étranger peut uniquement relever de la compétence de l'Italie à la demande du ministre de la Justice (article 10 du CP).

Article 10 du Code pénal : applicabilité de la législation pénale italienne aux ressortissants étrangers auteurs d'une infraction pénale commise à l'étranger (compétence universelle conditionnelle)

Le ressortissant étranger qui, en dehors des cas précisés aux articles 7 et 8, commet à l'étranger et au détriment de l'État italien ou d'un ressortissant italien une infraction passible en droit italien de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins un an d'emprisonnement encourt la peine prévue par le droit italien, sous réserve qu'il se trouve sur le territoire national et que le ministre de la Justice en fasse la demande ou que la victime en fasse la demande ou porte plainte contre lui.

L'auteur d'une infraction commise au détriment d'un État étranger ou d'un ressortissant étranger encourt la peine prévue par le droit italien, à la demande du ministre de la Justice et sous réserve :

(1) qu'il se trouve sur le territoire national ;

(2) que l'infraction soit passible de la réclusion à perpétuité ou d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement ; et

(3) que son extradition n'ait pas été obtenue ou n'ait pas été acceptée par le gouvernement de l'État dans lequel l'infraction a été commise ou de l'État dont il est ressortissant.

92. La double incrimination n'est pas nécessaire pour qu'une infraction commise à l'étranger relève de la compétence de l'Italie.

Délai de prescription

93. Le délai de prescription prévu pour la clôture d'une procédure dépend de la durée maximale des peines dont est passible l'infraction en question (article 157 du CP). Le délai de prescription

ordinaire des infractions de corruption ou de trafic d'influence est de six ans, à la seule exception des actes de corruption commis dans le cadre d'une procédure judiciaire, pour lesquels le délai de prescription absolu atteint huit ans.

94. Le délai de prescription commence à courir une fois l'infraction constituée ou, en cas de tentative, lorsque son auteur cesse d'accomplir les actes constitutifs d'une tentative (article 158 du CP). Plusieurs décisions de justice ont précisé à quel moment devait commencer à courir le délai de prescription ; la dernière d'entre elles a réaffirmé que l'infraction était réputée commise uniquement à partir du moment où la promesse était suivie de la remise ou de la réception du pot-de-vin (Cour de cassation, *Sezione Unite*, 25 février 2010, n° 15208). Cet arrêt portait sur une affaire dans laquelle le pot-de-vin promis avait été remis sous la forme d'un dépôt effectué sur un compte bancaire ouvert au nom d'une société et non du prévenu. La Cour de Cassation a considéré que l'infraction avait été constituée lorsque le prévenu avait utilisé l'argent déposé sur le compte.
95. Le délai de prescription peut être suspendu ou interrompu dans certains cas (articles 159, 160 et 161 du CP)². La suspension arrête le délai de façon purement provisoire, tandis que l'interruption a pour effet de faire débiter une nouvelle fois le délai de prescription à compter de l'événement à l'origine de cette interruption. Les effets d'une interruption sont limités dans le temps. L'article 161 du CP limite ainsi la durée des délais supplémentaires occasionnés par les interruptions (délai de prescription absolu) ; une fois ce plafond atteint, la procédure doit être définitivement abandonnée. Ce délai de prescription absolu repose principalement sur la situation subjective de l'accusé :
- aucune limite maximale pour les infractions qui ne font pas l'objet d'un délai de prescription (c'est-à-dire les infractions passibles de la réclusion à perpétuité) et pour les crimes mafieux ;
 - prorogation d'un quart du délai de prescription pour les contraventions et les infractions volontaires et intentionnelles commises par un récidiviste simple ;
 - prorogation d'un tiers du délai de prescription pour les infractions volontaires commises par un récidiviste avec circonstances aggravantes ;
 - prorogation d'un tiers du délai de prescription pour les infractions volontaires commises par un multirécidiviste ;
 - prorogation du double du délai de prescription pour les infractions volontaires commises par un délinquant habituel.
96. Les délais de prescription ordinaires et absolus commencent à courir au même moment. La seule différence entre eux tient au fait que le délai de prescription absolu ne peut faire l'objet d'aucune suspension ni interruption.

² La durée considérée pour la prescription est suspendue (i) lorsque la suspension est requise par une disposition particulière de la loi, (ii) lorsque le procureur public soumet la demande de poursuite. Dans ce cas, la période de prescription reprend à la date à laquelle l'autorité compétente fait droit à la demande ; (iii) lorsque l'affaire est renvoyée à un autre jugement ; (iv) en cas d'empêchements soulevés par les parties ou les avocats assurant leur défense ou à la demande de l'accusé(e) ou de son avocat. Dans ce cas, le procès est suspendu pour 60 jours au maximum après que l'empêchement ayant motivé la demande de suspension cesse d'exister (Article 161 CC).

Les causes d'interruption sont : un jugement ou décision de condamnation, une ordonnance prononçant des mesures de précaution ; une ordonnance confirmant l'arrestation ; un examen en présence du Procureur ou du juge ; une invitation à comparaître devant le juge pour examen ; une action du juge fixant l'audience en Chambre du Conseil pour trancher sur la demande d'abandon de l'affaire ; une demande de renvoi en jugement ; une décision fixant l'audience préliminaire ; une ordonnance de référé ; une décision de tenue de l'audience pour trancher sur la demande d'application de la sanction ; la comparution ou convocation pour un jugement immédiat ; la décision de comparution immédiate ; la décision de convocation en qualité de témoin (article 160 CC).

97. L'auteur d'une infraction a toujours la possibilité de renoncer expressément à une prescription.

98. Le tableau suivant illustre les délais de prescription applicables à la corruption et au trafic d'influence :

Infraction	Peine maximale	Délai de prescription ordinaire	Délai de prescription absolu			
			Récidive (simple) article 99 (1) CP	Récidive (aggravée) article 99 (2) CP	Récidive (multiple) article 99 (4) CP	Délinquant habituel (articles 102, 103, 105 CP)
(article 318 CP) corruption passive, actes officiels licites	3 ans	6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
(article 319 CP) corruption passive, actes officiels illicites	5 ans	6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
(article 319-ter CP) corruption passive, procédure judiciaire	8 ans	8 ans	8 ans + 1/4 10 ans	8 ans + 1/2 12 ans	8 ans + 2/3 13 ans et 4 mois	8 ans + double 24 ans
(article 321 CP) corruption active	article 318: 3 ans	Art. 318: 6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
	article 319: 5 ans	Art. 319: 6 ans				
(article 322 CP) incitation à la corruption	2 ans	6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
(article 322-bis CP) corruption d'agents publics étrangers	article 318: 3 ans	article 318: 6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
	article 319: 5 ans	article 319: 6 ans				
	article 322 2 ans	article 322 6 ans	8 ans + 1/4 10 ans	8 ans + 1/2 12 ans	8 ans + 2/3 13 ans et 4 mois	8 ans + double 24 ans
	article 319-ter 8 ans	article 319-ter 8 ans				
(article 346 CP) trafic d'influence	5 ans	6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans
(article 2635 Code civil) corruption dans le secteur privé	3 ans	6 ans	6 ans + 1/4 7,5 ans	6 ans + 1/2 9 ans	6 ans + 2/3 10 ans	6 ans + double 18 ans

Statistiques

Infractions commises et personnes soupçonnées (2004-2011)

		Infractions									
		Corruption (articles 318, 319, 320 CP)		Concussionne (article 317 CP)		Abus de pouvoir (article 323 CP)		Fraude (article 640 bis CP)		Détournement de fonds (article 316ter CP)	
Personnes soupçonn ées	Infractions signalées	939		881		7 386		7 515		3 099	
		H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
		6 490	1 199	1 846	159	18 574	2 978	28 531	14 247	5 371	3 944
		7 689		2 005		21 552		42 778		9 315	

Source : données de la Direction centrale de la police criminelle. Service d'analyse criminelle. Ministère de l'Intérieur.

Principales infractions commises à l'encontre de l'administration publique³ : infractions commises et personnes soupçonnées (2004-2011)

		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Personnes soupçonn. ées	Infractions signalées	3 403		3 550		5 498		3 367		3 413		3 230		3 076	
		F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
		2 812	9 935	2 944	10 903	5 785	15 019	3 561	10 418	3 091	11 309	3 651	9 963	3 591	10 233
		12 747		13 847		20 804		13 979		14 400		13 614		13 824	

Source : données de la Direction centrale de la police criminelle. Service d'analyse criminelle. Ministère de l'Intérieur⁴.

Données relatives aux décisions judiciaires rendues pour des infractions commises à l'encontre de l'administration publique (2009-2010)

Infraction	2009	2010
Détournement de fonds	11	8
Corruption dans l'exercice d'une fonction officielle	13	4
Corruption aggravée dans la commission d'un acte contraire aux obligations de l'agent	1	1
Corruption dans une procédure judiciaire	15	2
Corruption d'une personne en charge d'un service public	2	0
Incitation à la corruption	123	37
Extorsion commise par les membres des organes de l'UE et par les agents de l'UE et d'États étrangers	1	0
Fraude dans les marchés publics	229	93
Fraude	1 051	159

³ Il s'agit des affaires examinées au regard des articles 317, 318, 319, 319 ter, 320, 322, 322 bis, 323, 353, 354, 355, 356, 640 bis du Code pénal, dont les infractions de corruption.

⁴ Données établies les 2 et 3 mars 2011.

Poursuites pénales immatriculées, pendantes et closes
Parquets

	<i>Poursuites immatriculées</i>	<i>Personnes concernées</i>	<i>Poursuites pendantes</i>	<i>Personnes concernées par des poursuites pendantes</i>	<i>Poursuites closes</i>	<i>Personnes concernées par des poursuites closes</i>	<i>Poursuites immatriculées</i>	<i>Personnes concernées</i>	<i>Poursuites pendantes</i>	<i>Personnes concernées par des poursuites pendantes</i>	<i>Poursuites closes</i>	<i>Personnes concernées par des poursuites closes</i>
Art.316bis	61	245	78	363	61	382	55	123	70	321	44	123
Art.316ter	106 8	1 877	511	1 669	111 2	1 602	1 264	1 522	569	1 133	1 140	1 910
Art. 318	43	347	73	710	45	472	31	62	63	385	34	110
Art.319bis	59	341	69	758	55	398	37	135	64	672	35	155
Art.319ter	19	57	35	340	25	141	14	68	30	299	13	65
Art.320	25	200	23	308	25	247	16	57	22	312	14	73
Art.322	175	548	171	676	169	594	120	145	149	410	117	330
Art.322bis	13	18	24	106	9	16	4	28	13	63	12	67
Art.640	782 5	1 491 1	496 3	1 570 3	704 1	1 416 3	5 498	9 623	4 981	14 922	4 069	7 744
Art.640bis	191 8	4 762	209 4	9 361	168 7	4 557	1 492	3 018	1 928	7 161	1 583	4 481

Procédures pénales immatriculées, pendantes et closes
Juges

	<i>Procédures immatriculées</i>	<i>Personnes concernées</i>	<i>Procédures pendantes</i>	<i>Personnes concernées par des procédures pendantes</i>	<i>Procédures closes</i>	<i>Personnes concernées par des procédures closes</i>	<i>Procédures immatriculées</i>	<i>Personnes concernées</i>	<i>Procédures pendantes</i>	<i>Personnes concernées par des procédures pendantes</i>	<i>Procédures closes</i>	<i>Personnes concernées par des procédures closes</i>
Art.316bis	81	323	78	303	59	108	73	333	67	213	50	307
Art.316ter	787	1 143	268	360	100 4	1 358	691	1 066	248	297	651	856
Art. 318	41	272	27	434	23	87	26	240	20	155	35	174
Art.319bis	56	427	41	269	35	259	36	458	43	334	82	190
Art.319ter	32	135	12	57	18	75	15	22	18	74	13	35
Art.320	17	185	16	173	4	30	12	91	16	96	68	78
Art.322	158	305	100	148	105	204	108	136	119	205	74	75
Art.322bis	13	12	18	17	38	4	13	15	19	16	12	5
Art.640	323 1	5 371	264 6	5 475	239 9	3 469	2 330	4 312	2 788	5 156	1 874	2 440
Art.640bis	891	3 124	669	2 644	692	1 919	602	1 965	603	2 342	879	1 006

Ordonnances d'acquiescement ou de non-lieu pour des infractions de corruption (2005-2011)

Infraction	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Art. 317 CP		2					
Art. 318 CP							
Art. 319 CP							
Art. 319ter CP							
Art. 320 CP							
Art. 321 CP							
Art. 322 CP			2		1		
Art. 322bis CP							
Art. 2635 C. civ							

Source : système informatique du Service des casiers judiciaires.

Note : les ordonnances d'acquiescement recensées par le Service des casiers judiciaires sont uniquement celles pour lesquelles une mesure de sûreté a été ordonnée.

Condamnations pour infractions de corruption (2005-2011)

Infraction	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Art. 317 CP	166	138	138	232	144	106	0
Art. 318 CP	27	67	12	26	16	15	0
Art. 319 CP	435	348	336	472	117	111	0
Art. 319ter CP	6	4	4	4	15	4	0
Art. 320 CP	3	1	15	9	2	0	0
Art. 321 CP	158	56	83	105	60	27	0
Art. 322 CP	168	131	169	158	143	69	1
Art. 322bis CP	1	0	0	1	2	0	0
Art. 2635 C. civ	0	0	0	0	0	0	0

Source : système informatique du Service des casiers judiciaires.

Note : ces statistiques peuvent présenter des chiffres différents de ceux des véritables données en raison du retard pris dans le traitement des dossiers au sein des services.

III. ANALYSE

99. L'Italie figure parmi les rares membres du GRECO à n'avoir ratifié ni la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (ci-après la Convention) ni le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Elle est néanmoins soumise, comme n'importe quel autre membre du GRECO, au contrôle exercé par ses pairs du respect des normes de la Convention et de son Protocole additionnel, examinées dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation (pour plus de précisions, voir le paragraphe 2). L'EEG observe que l'Italie a été au nombre des membres fondateurs du GRECO et qu'elle a signé la Convention le 27 janvier 1999. L'EEG observe par ailleurs que l'Italie a ratifié, le 5 octobre 2009, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) qui, en matière d'infractions de corruption, recouvre en grande partie le même domaine et s'inspire précisément de la philosophie qui a donné naissance à la Convention du Conseil de l'Europe.

100. Lorsque l'EEG a examiné la question en suspens de la ratification de la Convention, les autorités ont exprimé leur intention de faire de l'Italie une partie à cet instrument : plusieurs initiatives sont prévues à cette fin, dont un certain nombre de modifications spécifiques apportées au Code pénal (ci-après CP) dans les domaines où les autorités jugent l'alignement sur les normes internationales indispensable, comme la simplification de la classification des infractions de corruption et une meilleure harmonisation de leur libellé, le renforcement des peines prévues pour la corruption, l'incrimination expresse du trafic d'influence actif et passif et l'extension de la

définition des agents publics aux agents étrangers et aux fonctionnaires internationaux. Le dernier projet de loi relative à la ratification de la Convention ne mentionne cependant aucune de ces modifications et autorise simplement le Président de la République à ratifier cet instrument ; le Sénat a adopté, le 14 mars 2012, la loi autorisant la ratification de la Convention, et l'on attend maintenant l'autorisation de la Chambre des Députés. Quant au Protocole additionnel, malgré la volonté affichée par les autorités de le ratifier, aucune initiative législative n'a jusqu'ici été prise en ce sens.

101. L'EEG recommande **de procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191)**. À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités sur l'appel officiel lancé par le Comité des Ministres aux États membres lors de sa 103e session ministérielle, à l'occasion de l'adoption du texte de la Convention pénale sur la corruption (4 novembre 1998), pour qu'ils limitent autant que possible les réserves formulées, comme le prévoit la Convention, au moment de l'expression de leur consentement à être liés par cet instrument. À cette même occasion, le Comité des Ministres a invité les États « qui néanmoins se verront obligés de formuler des réserves, de s'efforcer de les retirer dès que possible ». Les recommandations formulées aux paragraphes 107 (corruption passive d'agents publics étrangers, corruption de membres d'assemblées publiques étrangères, corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales), 108 (corruption d'arbitres et de jurés étrangers), 110 (corruption dans le secteur privé), 111 (trafic d'influence) et 127 (compétence) du présent rapport ne préjugent pas du droit de l'Italie d'intégrer des déclarations et des réserves, conformément à l'article 37 de la Convention et à l'article 9 de son Protocole additionnel.
102. Le cadre législatif italien, qui prévoit l'incrimination des infractions de corruption, présente un certain nombre de défaillances au regard des normes examinées ; elles seront décrites plus loin. Les dernières modifications apportées au Code pénal dans ce domaine (c'est-à-dire les infractions commises à l'encontre de l'administration publique) ont été effectuées en 2000. Comme nous l'avons expliqué plus haut, certaines propositions (c'est-à-dire les projets de loi n° 850 et 2058-A) ont été faites dernièrement pour simplifier les infractions de corruption et renforcer leur cohérence, ainsi que pour mieux aligner la législation interne avec les normes internationales en la matière. L'EEG estime que la simplification et la cohérence accrue du libellé des infractions de corruption renforceraient sans nul doute la sécurité juridique des praticiens du droit et des citoyens en général. De plus, le projet de loi relative à la lutte contre la corruption (projet de loi n° 4434), qui devrait être prochainement examiné en seconde lecture par le Sénat, propose un certain nombre d'améliorations destinées à mieux combattre la corruption et la mauvaise administration en Italie, y compris en modifiant le CP pour alourdir les peines dont sont passibles les infractions de corruption (article 9 du projet de loi relative à la lutte contre la corruption). Malgré une organisation quelque peu complexe des infractions de corruption, le fait que les juges et les procureurs utilisent à meilleur escient les dispositions en vigueur en les interprétant de manière large et pragmatique s'est imposé comme une évidence aux yeux de l'EEG au cours de la visite sur le terrain. L'EEG souhaite notamment reconnaître l'action entreprise en amont par les juges et les procureurs chargés de traiter ce type d'infraction. Cela dit, les praticiens du droit estiment que d'autres mesures doivent être prises pour leur permettre de lutter contre la corruption, un phénomène dont on continue à admettre le caractère préoccupant en Italie. Ils évoquent les défaillances spécifiques du système actuel, qui peuvent entraver l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des décisions de justice. Ces défaillances tiennent à la fois au cadre législatif (qui présente des lacunes à l'égard de la corruption dans le secteur privé, du trafic d'influence, de la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux, etc.) et à son application concrète (niveau des peines, délai de prescription, etc.). L'EEG ne doute pas que les questions soulevées dans le présent rapport

seront prises en compte, conformément aux recommandations, par les autorités afin de mieux aligner la législation nationale avec la Convention et son Protocole additionnel.

103. L'incrimination de la corruption dans le secteur public, bien qu'elle soit formulée en des termes assez complexes dans le CP italien (articles 317 à 322), respecte dans l'ensemble les normes de la Convention. La loi établit une distinction entre la corruption visant à l'accomplissement d'un acte officiel illicite, c'est-à-dire un acte contraire aux obligations de l'agent (*corruzione propria*), la corruption aux fins de l'accomplissement d'un acte officiel licite, c'est-à-dire en rapport avec les obligations de l'agent (*corruzione impropria*), la corruption accompagnée de circonstances aggravantes commise dans le cadre d'une procédure judiciaire (*corruzione in atti giudiziari*) et l'incitation à la corruption (*istigazione alla corruzione*). La *concussione* (voir également les paragraphes 119 à 122) est incriminée par l'article 317 du CP, au titre duquel seul l'agent public encourt des sanctions pénales, mais pas l'auteur du pot-de-vin. Le niveau des peines varie en fonction du type de corruption incriminée. Mais il n'est pas toujours évident de délimiter concrètement les différents types d'infraction décrits plus haut.
104. L'EEG observe que le CP italien va au-delà des exigences de la Convention, puisqu'il incrimine également le fait, pour un agent public, de recevoir une rémunération pour un acte déjà accompli sans offre, demande ou acceptation préalable, c'est-à-dire la corruption passive *a posteriori* (*corruzione passiva susseguente*). Toutefois, le CP n'incrimine pas la corruption active en pareil cas. Les autorités ont indiqué à l'EEG que cette lacune avait donné lieu à des situations dans lesquelles le juge pouvait établir la culpabilité de l'agent public bénéficiaire de cette rémunération, alors que le corrupteur, l'initiateur de cette corruption *a posteriori*, demeurait impuni. Tout en s'abstenant de formuler une recommandation officielle sur ce point, l'EEG estime que cette question mérite d'être attentivement suivie par les autorités.
105. S'agissant de la catégorie des personnes qui relèvent du champ d'application des infractions de corruption dans le secteur public, les autorités ont souligné au cours de la visite sur place que les notions d' « agent public/personne en charge d'un service public », respectivement définies aux articles 357 et 358 du CP et étoffées par la jurisprudence, étaient extrêmement étendues et souples. Elles ont indiqué à l'EEG que la qualité d'agent public n'était pas conditionnée par une nomination officielle, mais par la présence d'un certain pouvoir de décision. En dehors des catégories visées à l'article 357 du CP, toute personne accomplissant une mission de service public relève de la définition de l'article 358 du CP, consacré aux « personnes en charge d'un service public ». L'EEG observe que l'article 358 du CP exclut de son champ d'application les personnes qui exécutent de « simples tâches ordinaires et [...] un travail exclusivement manuel ». L'EEG constate par ailleurs certaines incohérences dans le libellé des différentes dispositions relatives à la corruption, qui parfois parle uniquement d'« agent public » (par exemple aux articles 318 et 319 du CP), de « personne en charge d'un service public » (articles 317 et 321 du CP), tout en mentionnant également les « personnes en charge d'un service public en qualité d'employés des pouvoirs publics » (articles 320 et 322 du CP), une notion à propos de laquelle le CP ne donne aucune précision supplémentaire. Les autorités ont cependant fourni une jurisprudence abondante en vertu de laquelle de nombreuses catégories de personnes relèvent des dispositions pertinentes relatives à la corruption, y compris, par exemple, les examinateurs du permis de conduire, les médecins accomplissant une mission de service public, les employés des sociétés chargées de la gestion de services publics dans le cadre d'une concession et les employés des entreprises publiques. Les autorités ont également expliqué que même les personnes qui accomplissent une mission de service public sans pouvoir de direction ou de décision étaient visées, comme les agents des péages autoroutiers, les agents de sécurité chargés d'un convoi sécurisé pour le compte de l'administration, les contrôleurs de billets de train ; elles ont fourni une jurisprudence précise à ce sujet. L'EEG se félicite qu'une interprétation

souple et large de cette définition ait été retenue et estime que la notion d'agent public ou d'autorité publique, telle que la conçoit la législation pénale et la jurisprudence pertinente, est conforme à l'article 1(a) et (b) (agent public) et à l'article 4 (membres d'assemblées publiques nationales) de la Convention.

106. La notion d'avantage indu est conforme à celle de la Convention : elle va au-delà du simple gain matériel et s'étend également aux avantages immatériels et incorporels (« une somme d'argent ou d'autres avantages »), même lorsque ces avantages sont de peu de valeur, dans la mesure où ils visent à influencer l'action de l'agent public en service. Il n'est pas nécessaire que cet avantage profite à l'agent public lui-même, il peut également être accordé à un tiers. Les actes de corruption commis par l'entremise d'intermédiaires peuvent être sanctionnés sur le fondement des dispositions générales en matière de participation aux infractions pénales. À cet égard, conformément à l'article 110 du CP, les participants à une même infraction encourent la peine prévue pour cette infraction. Sur la base des explications détaillées données par les autorités et étayées par une jurisprudence concrète, l'EEG conclut que la législation italienne prend en compte un éventail important d'actes de corruption qui sont susceptibles d'être commis en pratique dans le secteur public national.
107. Cela dit, il convient d'accorder davantage d'attention à la dimension internationale de la corruption, c'est-à-dire à la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux, incriminée par une disposition distincte, l'article 322 bis du CP. L'EEG observe que cette disposition se limite à (i) la corruption active d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux en vue d'obtenir ou de conserver un avantage dans des transactions commerciales internationales et à (ii) la corruption active et passive d'agents de l'Union européenne et d'agents des États membres de l'Union européenne. Les autorités ont indiqué à l'EEG que l'article 322 bis du CP portait sur les obligations contractées par l'Italie auprès de l'OCDE⁵ et de l'UE⁶. L'EEG rappelle que le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe est plus étendu, puisqu'il englobe la corruption active et passive de tout agent public étranger (article 5 de la Convention), membre d'une assemblée publique étrangère (article 6 de la Convention), fonctionnaire international (article 9 de la Convention), membre d'une assemblée parlementaire internationale (article 10 de la Convention) et juge ou agent d'une juridiction internationale (article 11 de la Convention), indépendamment du fait que cette corruption se produise ou non dans le cadre d'une transaction commerciale internationale ou que cet agent travaille ou non pour le compte d'une institution de l'Union européenne ou d'un État membre. Comme nous l'avons précisé plus haut, le champ d'application des dispositions correspondantes de la législation pénale italienne est actuellement plus restreint que celui de la Convention. En conséquence, l'EEG recommande **d'étendre le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive à l'ensemble des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi qu'aux juges et agents de cours internationales, afin qu'elle soit pleinement conforme aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
108. S'agissant de la corruption des jurés et arbitres, comme nous l'avons déjà indiqué, l'Italie n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). La catégorie des jurés nationaux est prise en compte par la définition large de l'agent public donnée par l'article 357 du CP, qui vise les personnes exerçant une fonction publique. Les autorités ont

⁵ Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

⁶ Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

également expliqué que la corruption de jurés étrangers était prise en compte par l'article 322 bis du CP, consacré à la corruption d'agents publics étrangers. À cet égard, l'EEG souhaite rappeler les défaillances recensées dans la disposition susmentionnée (voir le paragraphe 107) par rapport aux normes examinées du Conseil de l'Europe. De plus, la corruption d'arbitres nationaux ou étrangers n'est pas incriminée en Italie. Les autorités ont notamment expliqué que les arbitres nationaux et étrangers n'étaient pas pris en compte par les dispositions pertinentes en matière de corruption dans le secteur public, puisque l'article 813 du Code de procédure civile précise que les arbitres ne peuvent être considérés comme des « agents publics » ou des « personnes en charge d'un service public ». L'EEG recommande **(i) d'élargir le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive aux jurés étrangers, afin de la mettre pleinement en conformité avec les exigences de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et (ii) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers**. Ces mesures faciliteraient la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) recommandée au paragraphe 101.

109. Les actes de corruption dans le secteur privé sont visés à l'article 2635 du Code civil. L'EEG doute fortement de la conformité de cette disposition, interprétée en droit italien comme une forme d'abus de confiance, avec les normes de la Convention. Les entretiens effectués sur place et les statistiques disponibles ont tout d'abord laissé apparaître, sur un plan conceptuel, qu'aucune information concrète n'avait été réunie sur l'application de l'article 2635 du Code civil et qu'aucune condamnation n'avait été prononcée pour cette infraction. L'EEG a ensuite constaté, en abordant la question de la corruption dans le secteur privé et des questions connexes au cours de la visite sur le terrain, que la plupart de ses interlocuteurs jugeaient ce type de corruption moins grave pour la société dans son ensemble que la corruption dans le secteur public. L'EEG rappelle que les rédacteurs de la Convention ont délibérément choisi d'agir en précurseurs, en incriminant la corruption dans le secteur privé, alors que celle-ci était habituellement traitée par le droit civil ou le droit du travail. Ils ont également jugé cette incrimination indispensable pour éviter toute lacune dans une stratégie globale de lutte contre la corruption (paragraphe 52 du Rapport explicatif de la Convention). À cet égard, l'EEG est fermement convaincue que l'incrimination de la corruption dans le secteur privé demeure capitale, en particulier parce qu'elle peut s'avérer extrêmement préjudiciable pour la société dans son ensemble compte tenu des montants souvent importants des transactions commerciales et des éventuels pots-de-vin.
110. Selon l'EEG, l'article 2135 du Code civil présente plusieurs lacunes au regard des exigences de la Convention. Premièrement, s'agissant de l'éventail des auteurs possibles de cette infraction, l'article prend uniquement en compte les administrateurs, directeurs généraux, directeurs chargés de l'établissement des bilans, syndics et liquidateurs. Or, la Convention vise les actes de corruption dans le secteur privé commis par toute personne qui assume la direction ou travaille en quelque qualité que ce soit pour le compte d'une entité du secteur privé, comme le souligne le Rapport explicatif (paragraphe 54). Les articles 7 et 9 de la Convention englobent également d'autres types de rapports, comme les associés, avocats, clients et autres avec lesquels il n'existe aucun contrat de travail. Deuxièmement, pour ce qui est des bénéficiaires des pots-de-vin, l'article 2635 du Code civil reste muet au sujet des tiers. Troisièmement, sur la question précise des actes concrets de corruption, le fait d'offrir un pot-de-vin et le fait de le solliciter ne sont pas expressément pris en compte. Quatrièmement, la commission indirecte de l'infraction, par exemple par l'entremise d'un intermédiaire, n'est pas expressément mentionnée. Cinquièmement, en droit italien, la personne morale doit avoir subi un dommage, alors que la Convention n'impose pas cette condition. Enfin, l'infraction ne peut être sanctionnée d'office sans que la victime ne porte plainte. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **d'incriminer la**

corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

111. S'agissant du trafic d'influence, les autorités renvoient à la disposition relative au « *millantato credito* », c'est-à-dire à l'assertion frauduleuse, de l'article 346 du CP. Elles ont indiqué que cette disposition intégrait les situations de trafic d'influence passif. L'EEG s'inquiète toutefois beaucoup de la portée concrète de l'article 346 du CP. Elle observe notamment que l'élément essentiel du *millantato credito* n'est pas le trafic d'influence en soi, mais la tromperie dont son auteur fait preuve au sujet de ses capacités à exercer cette influence. Le fait qu'un auteur de trafic d'influence effectivement en mesure d'exercer cette influence reçoive un avantage n'est pas incriminé par l'article 346 du CP. L'article 12 de la Convention, en revanche, vise le trafic d'influence, « que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché ». Pour ce qui est du trafic d'influence actif (c'est-à-dire le fait de promettre, d'offrir ou de donner un avantage indu à son auteur), les autorités ont reconnu que le droit interne ne comportait à l'heure actuelle aucune disposition qui prenne en compte cette infraction. Au vu de ce qui précède, l'EEG conclut que le trafic influence n'est pas convenablement incriminé en Italie. En conséquence, l'EEG recommande **d'incriminer le trafic d'influence actif et passif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)**.
112. La sévérité des peines dont est passible la corruption active et passive dans le secteur public dépend du caractère illicite ou licite de l'acte commis par l'agent public corrompu : elles correspondent en général à trois à cinq ans d'emprisonnement. Des peines plus lourdes peuvent être infligées lorsque la corruption se produit dans le cadre d'une action en justice ; la peine maximale encourue passe alors à huit ans d'emprisonnement. En cas de *concessione*, la peine maximale encourue est de 12 ans d'emprisonnement. Parmi les sanctions supplémentaires figure l'interdiction d'exercice au sein de la fonction publique. Les peines applicables doivent être diminuées d'un tiers lorsque l'offre ou la promesse de l'avantage indu n'est pas acceptée par l'agent public. Dans ce contexte, il est permis de se demander pourquoi les actes unilatéraux du corrupteur, lorsqu'il ne sont pas acceptés par l'agent public, sont punissables moins durement que les tentatives qui sont acceptées. Dans la Convention, les délits de corruption sont considérés comme consommés une fois que l'acte unilatéral a été commis, indépendamment de l'action qui s'ensuit (autrement dit, que l'offre ou la promesse soit acceptée ou non par l'agent public). On comprend difficilement pourquoi le législateur a choisi la solution consistant à réduire la sanction pour le corrupteur si l'offre ou la promesse n'est pas acceptée par l'agent public. La corruption dans le secteur privé est passible d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement. Le trafic d'influence est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende.
113. Les praticiens du droit ont émis des doutes sur l'efficacité des peines applicables. À cet égard, l'EEG a été rendue attentive au fait que le projet de loi relative à la lutte contre la corruption prévoyait déjà un léger alourdissement des peines d'emprisonnement pour les infractions pertinentes de corruption passive dans le secteur public. Les juges eux-mêmes ont contesté l'efficacité de l'actuel niveau de sanction, comparé aux autres infractions : l'EEG a ainsi appris que le vol sans violence était passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement. Certains interlocuteurs avaient du mal à comprendre pourquoi les dispositions actuelles relatives aux infractions de corruption dans le secteur public ne prévoyaient pas d'amende à titre de sanction, alors que cette possibilité existe pour le trafic d'influence, le détournement de fonds et la fraude⁷. L'application concrète des peines est également une source d'importantes préoccupations, puisqu'il est possible en Italie d'assortir du sursis une peine inférieure à deux

⁷ Les autorités ont expliqué qu'en vertu de l'article 24 CC, le juge peut infliger des amendes (de 50 à 25 000 EUR) lorsque le délit est commis à des fins de profit et la sanction prévue par la loi pour ce délit particulier n'entraîne qu'une peine de prison.

ans d'emprisonnement. L'EEG a appris à ce propos que, comme les juges infligeaient généralement la peine minimale prévue par la loi, le sursis était dans les faits presque systématiquement accordé. Selon une étude universitaire, qui a analysé les statistiques recueillies auprès des tribunaux pour la période 1983-2004, 87,63 % des condamnations pour corruption ont donné lieu à une peine assortie du sursis⁸. Une autre mesure a nui à l'efficacité de l'application des peines : l'amnistie complète (*indulto*) mise en place par la loi 241/2006, qui prévoyait une réduction de trois années d'emprisonnement pour toute condamnation définitive à une peine carcérale pour des délits commis avant le 2 mai 2006, y compris en matière de corruption. Enfin, d'après les statistiques fournies par les autorités, il semble que le nombre de condamnations prononcées pour des infractions de corruption en 2009 et 2010 diminue fortement par rapport au taux de condamnation des années précédentes ; cette forte diminution récente, qui remonte plus généralement aux enquêtes *Mani Pulite* menées au cours des années 90, avait déjà été constatée par le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Italie⁹.

114. Compte tenu de tous ces facteurs, l'EEG s'interroge quant à savoir si le régime actuel des sanctions, ainsi que son application pratique, est suffisamment effectif, proportionné et dissuasif, comme l'exige l'article 19 de la Convention. L'EEG considère que toute amélioration dans ce domaine précis doit aller au-delà de l'alourdissement des sanctions prévues, comme l'envisagent en ce moment les autorités. Selon l'EEG, les autorités compétentes doivent prendre des mesures qui signifient clairement aux éventuels auteurs d'infractions qu'aucun acte de corruption ne sera toléré et qu'il sera effectivement puni. En conséquence, l'EEG recommande **de prendre, en consultation étroite avec les institutions concernées, les mesures qui s'imposent pour garantir que les dispositions relatives aux infractions de corruption et de trafic d'influence soient scrupuleusement appliquées dans la pratique et pour favoriser la mise en place d'un régime de sanction effective, proportionnée et dissuasive des auteurs de ces infractions, comme l'exige l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
115. En outre, comme le soulignait déjà le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints, la question des délais de prescription, et plus précisément le risque que les poursuites engagées en matière de corruption soient frappées de prescription, entrave considérablement l'efficacité du régime de sanction en vigueur. Le rapport précité du GRECO a analysé ce point en profondeur¹⁰, mais au cours de la visite d'évaluation du Troisième Cycle du GRECO, l'EEG a pu une nouvelle fois examiner avec les praticiens du droit, les médias et les représentants des organisations non-gouvernementales en quoi cette situation demeurerait extrêmement préoccupante en Italie.
116. En vertu des dispositions générales du CP, le délai de prescription prévu pour la clôture des poursuites dépend de la durée maximale de la peine encourue pour l'infraction concernée ; les autorités ont indiqué à l'EEG que ce délai était en règle générale de 7,5 ans. Le délai de prescription commence à courir lorsque l'infraction est constituée par son auteur et se poursuit jusqu'au terme du dernier recours. Bien que la durée théorique du délai de prescription ne soit pas très différente de celle des autres États membres du GRECO, le mode de calcul du délai de prescription et le rôle joué par d'autres facteurs dans l'enquête menée au sujet d'une infraction de corruption (par exemple le caractère complexe de ce type d'enquête, le temps susceptible de s'écouler entre le moment où l'infraction a été commise et celui où elle a été signalée aux

⁸ La corruzione in Italia (La corruption en Italie). Piercamillo Davigo et Grazia Mannozi. Editions Laterza. Rome-Bari, 2007.

⁹ Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Italie (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F), paragraphe 21.

¹⁰ Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Italie (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F), paragraphes 54 à 57.

autorités répressives, les voies de recours disponibles, les changements de juges au cours de l'action en justice, les retards et la surcharge de travail de la justice répressive, etc.) peuvent aisément conduire à ce que le délai de prescription soit atteint. Les juges et les procureurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue ont évoqué les différents mécanismes auxquels ils recouraient pour éviter la prescription des affaires (par exemple le recours aux transactions pénales, l'engagement de procédures civiles ou administratives pour récupérer financièrement les produits de la corruption, l'interprétation large de la notion de « commission de l'infraction » de manière à ce qu'elle soit aussi proche que possible de l'ouverture de l'enquête, etc.).

117. Malgré l'absence de statistiques complètes sur les affaires de corruption classées à cause de leur prescription, l'EEG a consulté plusieurs études et articles de presse publiés ces dernières années, qui soulignent les effets profonds des délais de prescription sur les enquêtes relatives aux actes de corruption. L'étude consacrée par Transparency International aux délais de prescription considère notamment que, depuis 2005, 10 % des poursuites ont été abandonnées car le délai de prescription avait été atteint¹¹. Le dernier rapport d'activité du parquet de Milan met en garde contre le fait que les délais de prescription en vigueur ne sont pas suffisants pour permettre d'obtenir une décision de justice définitive dans la plupart des affaires de corruption graves et complexes¹².
118. L'EEG rappelle que, dans son Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints, le GRECO recommandait aux autorités de réaliser une étude approfondie sur les conséquences négatives que les délais de prescription pouvaient avoir sur les décisions de justice rendues en matière de corruption. Dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints¹³, le GRECO ne considérait pas que les mesures prises par les autorités dans ce domaine étaient suffisantes pour être conformes à la recommandation. Cette recommandation est donc toujours en suspens et reste parfaitement pertinente dans le cadre du troisième cycle d'évaluation. En conséquence, l'EEG se doit de recommander, en ligne avec le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints, **afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption avant que le délai de prescription ne soit atteint, i) d'entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) d'adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) de diffuser publiquement les résultats de cet exercice.**
119. Le CP italien ne prévoit pas, à proprement parler, d'exception en matière de corruption permettant au corrupteur d'être exonéré de sa responsabilité s'il signale l'infraction commise avant que les autorités n'en aient connaissance. Il existe toutefois une infraction autonome de concussion (*concussione*), qui est parfois, selon l'EEG, utilisée abusivement par les corrupteurs pour échapper aux poursuites. La concussion consiste, pour un agent public ou une personne en charge d'un service public, à contraindre ou inciter une personne à lui donner, ou à donner à un tiers, indûment, une somme d'argent ou d'autres avantages. Ce faisant, l'agent public se rend coupable de *concussione*, tandis que l'intéressé est considéré comme une victime. L'agent public reconnu coupable de *concussione* encourt des sanctions plus lourdes que celles prévues en cas de corruption et est passible d'une peine de quatre à 12 ans d'emprisonnement ; en outre, le délai de prescription absolu prévu pour la conclusion d'une enquête pour *concussione* est plus

¹¹ *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*. Transparency International, novembre 2010. http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf

¹² Rapport général d'activité du parquet de Milan (2010).

¹³ Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Italie (Greco RC-I/II (2011) 1F), paragraphes 32 à 41.

long – 16 ans – que celui des infractions de corruption. La distinction entre *concessione* et corruption a suscité un débat judiciaire, car il peut être difficile en pratique d'établir une distinction entre ces deux infractions. L'EEG a par ailleurs appris que, suite à la dernière réforme du CP qui a porté sur les infractions commises à l'encontre de l'administration publique, l'infraction « d'incitation à la corruption » a été mise en place, ce qui a eu pour effet de renforcer encore la controverse terminologique et jurisprudentielle. Cette dernière infraction consiste, pour une personne, à offrir ou promettre une somme d'argent ou d'autres avantages à un agent public qui n'accepte pas cette offre ou cette promesse indu. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il pouvait être difficile en pratique d'établir une distinction entre la *concessione* et l'incitation à la corruption, ce qu'illustre la jurisprudence abondante rendue par la Cour de cassation au cours de ces dernières années pour distinguer ces deux formes de corruption. L'interprétation des infractions susmentionnées est devenue plus compliquée encore avec la notion de *concessione ambientale* établie par la jurisprudence de la Cour de cassation : elle désigne les situations dans lesquelles l'atmosphère générale conduit une personne à penser qu'elle doit accorder un avantage à un agent public, soit pour éviter un préjudice, soit pour obtenir une chose à laquelle elle a droit.

120. Les autorités ont indiqué que l'infraction de *concessione* pouvait s'avérer fort utile pour engager des poursuites en cas de corruption. À cet égard, plusieurs interlocuteurs ont précisé que le ministère public préférerait qu'une affaire soit jugée sur le fondement de la *concessione* plutôt que sur celui d'autres formes de corruption, dans la mesure où celle-ci était plus facile à démontrer – il est en effet plus aisé d'obtenir le témoignage de la personne qui a corrompu un agent public – et parce que le délai de prescription était beaucoup plus long que celui des autres infractions de corruption¹⁴. Certains interlocuteurs ont cependant indiqué que, durant la phase préalable au procès et/ou le procès lui-même, le délit de *concessione* a souvent été utilisé par les avocats assurant la défense des corrupteurs faisant l'objet d'accusations, ceux-ci faisant valoir que leurs clients y ont été forcés par les agents publics, ou qu'ils y étaient incités par l'atmosphère générale de corruption, de manière à les exonérer au bout du compte de leur responsabilité. Mais, comme cela a été précisé à l'EEG, cet argument est rarement admis par la Cour de cassation.
121. En cas de *concessione*, le particulier (c'est-à-dire la personne incitée ou contrainte à commettre un acte de corruption) est systématiquement considéré comme une victime et non comme l'auteur d'une infraction, même s'il tire profit de cet avantage indu. L'EEG considère que cette disposition risque de produire des effets abusifs, puisque la loi permet sans conteste au corrupteur d'échapper à toute peine. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales s'inquiète régulièrement, dans ses évaluations de la situation en Italie, du fait que l'infraction de *concessione* pourrait être utilisée abusivement, dans le contexte des transactions commerciales internationales, par les particuliers auteurs d'actes de corruption comme un moyen de défense destiné à les exonérer de leur responsabilité.
122. Compte tenu de ces éléments, les autorités ont indiqué à l'EEG que certaines initiatives législatives de réforme du CP italien, qui visent à renforcer sa conformité avec les obligations internationales, portaient tout particulièrement sur ce point et prévoyaient une nouvelle classification des infractions de corruption, de manière à supprimer toute distinction entre *concessione* et corruption et permettre de sanctionner le corrupteur en tant que de besoin. Ce projet de loi a cependant été rejeté par le Sénat. Au vu des préoccupations formulées dans les paragraphes précédents, l'EEG recommande **(i) d'examiner de manière approfondie**

¹⁴ L'analyse des données disponibles (voir le dernier tableau de la partie « Statistiques », page 27) montre que le taux de condamnation pour *concessione* (article 317 du CP) a fortement augmenté par rapport à celui de la corruption active (article 321), puisqu'il est passé de 1,05 à 3,9 entre 2005 (année au cours de laquelle les délais de prescription ont été diminués de moitié suite à la réforme *Ex-Cirielli*) et 2010.

l'application concrète de l'infraction de *concussione*, telle que prévue à l'article 317 du Code pénal, afin de vérifier s'il arrive qu'elle soit utilisée abusivement dans les enquêtes ouvertes pour corruption et les poursuites engagées en la matière ; (ii) à la lumière de cet examen, de prendre des mesures concrètes pour revoir et préciser le champ d'application de l'infraction, le cas échéant.

123. L'EEG a constaté que les dispositions italiennes en matière de compétence étaient, en règle générale, assez larges et qu'elles n'imposaient aucune obligation de double incrimination. Les infractions commises en tout ou partie sur le territoire italien, y compris dans les aéronefs et sur les navires italiens, relèvent de la compétence territoriale de l'Italie (article 6 du CP). En outre, en vertu de l'article 7 du CP, les infractions commises par des agents publics sous forme d'abus de pouvoir ou en violation des devoirs de leurs fonctions peuvent relever de la compétence (universelle non soumise à conditions) de l'Italie, que les intéressés soient ressortissants italiens ou étrangers. L'EEG a néanmoins recensé certaines défaillances limitées des dispositions en matière de compétence des articles 9 (compétence pour les infractions commises à l'étranger par les ressortissants italiens) et 10 du CP (compétence pour les infractions commises à l'étranger par des ressortissants étrangers).
124. Les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des ressortissants italiens peuvent relever de la compétence de l'Italie lorsqu'elles sont passibles d'une peine de moins de trois ans d'emprisonnement, mais à la condition que le ministre de la Justice en fasse la demande ou que la victime ait porté plainte. Les autorités ont indiqué à l'EEG que la marge d'appréciation du ministre de la Justice n'était encadrée par aucune directive générale, mais que la demande du ministre de la justice était quasiment automatique dans la pratique. L'EEG n'a aucune raison de douter de cette information, mais se voit contrainte de conclure que cette exigence supplémentaire s'écarte de la Convention et risque de placer la décision sur le terrain politique. La condition préalable du dépôt d'une plainte de la victime constitue une restriction qui n'est pas prévue par la Convention.
125. L'infraction commise à l'étranger par un ressortissant étranger au détriment de l'Italie ou d'un ressortissant italien peut relever de la compétence de l'Italie à la demande du ministre de la Justice ou sur plainte de la victime. L'infraction commise au détriment d'un pays ou d'un ressortissant étranger peut relever de la compétence de l'Italie uniquement lorsqu'elle est passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement et sur demande du ministre de la Justice. La remarque précédemment formulée par l'EEG au sujet de l'obligation préalable d'une demande du ministre de la Justice ou d'une plainte de la victime vaut *mutatis mutandis* à ce propos.
126. L'EEG observe en outre que, s'agissant des exigences de l'article 17, paragraphe 1, point c, de la Convention à propos de la compétence pour les infractions commises à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais qui concernent des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de juridictions internationales – qui sont par ailleurs ressortissants italiens – les infractions de corruption commises au détriment d'un pays tiers ou de l'un de ses ressortissants ne peuvent relever de la compétence de l'Italie lorsqu'elles sont passibles d'une peine de moins de trois ans d'emprisonnement. L'EEG concède que ce défaut concerne des situations très particulières, mais estime qu'il s'agit d'une lacune au regard des normes examinées.
127. À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) de supprimer, lorsqu'elle existe, la condition préalable d'une demande du ministre de la Justice ou d'une plainte de la victime à laquelle est soumis l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption commis à l'étranger ; (ii) d'étendre la compétence de l'Italie aux actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais qui concernent des**

fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de cours internationales qui sont par ailleurs ressortissants italiens.

IV. CONCLUSIONS

128. L'incrimination de la corruption et du trafic d'influence par le Code pénal italien souffre de plusieurs défauts. Malgré son organisation relativement complexe, l'infraction de corruption dans le secteur public est dans l'ensemble conforme aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Mais la dimension internationale de l'infraction présente certaines défaillances, dans la mesure où elle prend uniquement en compte la corruption active d'agents étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, ainsi que les actes de corruption commis par les agents de l'Union européenne et les agents publics étrangers des États membres de l'Union européenne au détriment des intérêts financiers de cette dernière. De même, l'infraction de corruption dans le secteur privé, régie par le Code civil italien, présente un champ d'application très étroit puisqu'il englobe uniquement certaines catégories d'employés d'une société (les administrateurs, directeurs et liquidateurs) à condition qu'un préjudice ait été causé à l'entreprise, contrairement à d'autres infractions en matière de corruption. Qui plus est, les poursuites pénales ne peuvent être engagées de plein droit : seule la personne victime du préjudice subi est habilitée à les engager. Le trafic d'influence est uniquement pris en compte de manière partielle, dans sa forme passive, par l'infraction de *millantato credito* (assertion frauduleuse), ce qui n'est pas conforme aux normes énoncées par la Convention.
129. En dépit de ces lacunes, un nombre remarquable d'affaires de corruption ont fait l'objet de poursuites en Italie, grâce à l'action menée en amont par les procureurs et les juges, qui ont acquis une vaste expertise dans le domaine de la poursuite et du jugement des infractions de corruption, tout en contribuant à l'établissement d'une jurisprudence d'une portée considérable en la matière. Cela dit, les autorités judiciaires se sont elles-mêmes inquiétées, lors de la visite sur place de l'EEG, du caractère effectif, dissuasif et proportionné de l'application concrète des sanctions encourues. Il convient de reconsidérer la possibilité prévue par l'infraction de *concessione* d'exempter de peine l'individu qui corrompt un agent public lorsqu'il se trouve contraint ou incité à le faire et de prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant, afin d'atténuer le risque qu'elle soit utilisée de manière abusive. Enfin, les délais de prescription actuellement définis risquent fortement de compromettre l'action des procureurs et des juges. Il est clair que la longueur des délais pour clore les affaires de corruption risque de représenter un problème particulièrement grave dans la lutte contre la corruption, notamment quand l'affaire doit être classée pour des raisons de prescription au lieu d'être close par une décision sur le fond. Ce problème a donné lieu à la formulation d'une recommandation spécifique dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Italie et reste d'actualité.
130. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Italie :
- i) **procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191) (paragraphe 101) ;**
 - ii) **étendre le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive à l'ensemble des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi qu'aux juges et agents de cours internationales, afin qu'elle soit pleinement conforme aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 107) ;**

- iii) (i) élargir le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive aux jurés étrangers, afin de la mettre pleinement en conformité avec les exigences de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et (ii) incriminer la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers (paragraphe 108) ;
 - iv) incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 110) ;
 - v) incriminer le trafic d'influence actif et passif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 111) ;
 - vi) prendre, en consultation étroite avec les institutions concernées, les mesures qui s'imposent pour garantir que les dispositions relatives aux infractions de corruption et de trafic d'influence soient scrupuleusement appliquées dans la pratique et pour favoriser la mise en place d'un régime de sanction effective, proportionnée et dissuasive des auteurs de ces infractions, comme l'exige l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 114) ;
 - vii) afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption avant que le délai de prescription ne soit atteint, i) entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) diffuser publiquement les résultats de cet exercice (paragraphe 118) ;
 - viii) (i) examiner de manière approfondie l'application concrète de l'infraction de *concussione*, telle que prévue à l'article 317 du Code pénal, afin de vérifier s'il arrive qu'elle soit utilisée abusivement dans les enquêtes ouvertes pour corruption et les poursuites engagées en la matière ; (ii) à la lumière de cet examen, prendre des mesures concrètes pour revoir et préciser le champ d'application de l'infraction, le cas échéant (paragraphe 122) ;
 - ix) (i) supprimer, lorsqu'elle existe, la condition préalable d'une demande du ministre de la Justice ou d'une plainte de la victime à laquelle est soumis l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption commis à l'étranger ; (ii) étendre la compétence de l'Italie aux actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais qui concernent des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de cours internationales qui sont par ailleurs ressortissants italiens (paragraphe 127).
131. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités italiennes à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici au 30 septembre 2013.
132. Enfin, le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.