



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 21 octobre 2016  
Publication: 19 janvier 2017

Public  
GrecoEval4Rep(2016)2

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

ITALIE

Adopté par le GRECO lors de sa 73<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 octobre 2016)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>9</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	11
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES .....	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	14
CONFLITS D'INTERETS .....	16
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES .....	17
<i>Cadeaux .....</i>	<i>17</i>
<i>Incompatibilités, inéligibilité .....</i>	<i>18</i>
<i>Contrats avec des autorités .....</i>	<i>20</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>20</i>
<i>Utilisation abusive de données confidentielles et de contacts avec des tiers .....</i>	<i>21</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>22</i>
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	22
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE .....	23
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	25
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....</b>	<b>26</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE. LE PRINCIPE D'INDEPENDANCE.....	26
<i>Tribunaux.....</i>	<i>26</i>
<i>Ministère de la Justice.....</i>	<i>31</i>
<i>Organes d'autoréglementation .....</i>	<i>31</i>
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	32
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	35
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	39
CONFLITS D'INTERETS .....	41
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>41</i>
<i>Interdiction ou limitation de certaines activités après la cessation des fonctions .....</i>	<i>41</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>44</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers .....</i>	<i>45</i>
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS .....	45
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	46
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	48
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....</b>	<b>49</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	49
<i>Organisation interne.....</i>	<i>50</i>
<i>Organes d'autoréglementation .....</i>	<i>51</i>
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	51
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	51
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	52
CONFLITS D'INTERETS.....	53
<i>Récusation et retrait .....</i>	<i>53</i>
<i>Interdiction ou limitation de certaines activités après la cessation des fonctions .....</i>	<i>53</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>53</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers .....</i>	<i>53</i>
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS .....	53
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	54
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	54
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>55</b>

## RÉSUMÉ

1. Ces dernières années, l'Italie a lancé toute une série de réformes structurelles visant à s'attaquer à la crise économique et au malaise social. Des mesures plus fermes ont également été adoptées dans le domaine de la lutte contre la corruption, aussi bien sous l'angle répressif (alourdissement des peines, élargissement du champ d'application des infractions de corruption, accélération des procédures) que préventif (transparence du processus décisionnel, Codes de conduite, conflits d'intérêts, organismes spécialisés dans la lutte anticorruption, plan national de lutte anticorruption), afin d'instaurer une culture d'efficacité et d'intégrité des services publics propice à la croissance économique et à la reconquête de la confiance des citoyens.

2. L'Autorité nationale anticorruption pour l'évaluation et la transparence de l'administration publique (ANAC), le principal organe italien de prévention de la corruption et de renforcement de la transparence de l'administration publique, joue un rôle crucial sur la base d'une approche proactive et résolue. Un Plan anticorruption (2017-2019) ambitieux a été élaboré; il comprend des éléments divers et variés tels que la publication de directives administratives, la rotation du personnel, le renforcement de la prévention des conflits d'intérêts ou le contrôle accru des privatisations et des modalités d'externalisation des services publics.

3. Le système des élections parlementaires a été modifié en 2015 dans le cadre d'une réforme du Sénat relevant elle-même d'une série de réformes constitutionnelles qui devraient être approuvées lors d'un référendum prévu au dernier trimestre 2016. Ces deux initiatives visent à conférer une plus grande stabilité au gouvernement et à simplifier le processus d'adoption des lois.

4. Des mesures positives ont été adoptées ces dernières années en vue d'améliorer l'accès aux informations considérées comme un outil essentiel du renforcement de la surveillance des activités parlementaires par le public. De même, des efforts manifestes ont été déployés récemment pour élaborer un Code de conduite et des règles relatives au lobbying à l'intention des députés (les sénateurs n'ayant pas encore lancé d'initiative analogue). Les instruments mentionnés plus haut constituent sans aucun doute des pas dans la bonne direction et s'inscrivent dans un long cheminement vers la restauration de la confiance du public dans la politique. En fait, le désenchantement croissant des citoyens italiens à l'égard des hommes et des partis politiques incite le Parlement à prendre des mesures décisives afin de se doter d'un régime de reddition de comptes digne de ce nom. C'est la raison pour laquelle, le Code de conduite adopté le 12 avril 2016 représente un succès majeur pour la législature actuelle, même s'il conviendrait de renforcer son caractère formel en l'incorporant au Règlement de la Chambre des députés. Le Code a été initialement lancé comme « projet expérimental » et, à ce titre, devrait être encore peaufiné sous l'angle de sa portée (cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages, conflits d'intérêts, déclarations de patrimoine, etc.), de son application, de sa diffusion et de son mécanisme consultatif. La même remarque vaut pour les Règles sur le lobbying adoptées par la Chambre des députés le 26 avril 2016. En réalité, le recrutement par des lobbyistes d'anciens parlementaires constitue une pratique courante et une préoccupation majeure en Italie.

5. De plus, le statut des parlementaires est, en règle générale, toujours régi par des lois adoptées dans les années 1970 et à peine mises à jour depuis. Ces textes sont éparpillés entre plusieurs instruments et n'ont jamais été regroupés de manière systématique. Il en va notamment ainsi pour les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, lesquelles font actuellement l'objet de modifications.

6. Le pouvoir judiciaire est régi par un cadre législatif robuste consacrant l'indépendance à la fois des juges et des procureurs. La réputation, le professionnalisme et l'engagement incontesté de juges et de procureurs individuels sont parfois ternis par

les doutes du public quant à l'efficacité du système sous l'angle de la punition efficace des auteurs d'infractions, en raison d'une multitude de cas dans lesquels les poursuites ont dû être abandonnées pour prescription.

7. L'Association nationale des magistrats (ANM) a élaboré dès 1994 l'un des premiers Codes de conduite régissant cette profession en Europe, mais il s'agit d'un instrument dont la portée et l'application sont limitées. En outre, il reste encore à créer des mécanismes consacrés à la discussion ouverte de problèmes déontologiques communs aux juges professionnels et non professionnels, ainsi qu'à mettre en place un mécanisme permettant de solliciter et d'obtenir des conseils et des consignes en vue de résoudre les conflits d'intérêts et autres problèmes liés à l'intégrité des magistrats. La participation de ces derniers à la vie politique constitue une question particulièrement délicate, dans la mesure où cette pratique pourrait porter atteinte à l'indépendance perçue et réelle du système judiciaire.

8. Les questions fiscales relèvent de tribunaux spécialisés (les commissions fiscales provinciales et de district), toutes juridictions dont les membres sont choisis parmi les magistrats ordinaires, administratifs et militaires, les professeurs de droit et d'économie, les avocats, les comptables et d'autres catégories professionnelles. Les énormes scandales de corruption ayant secoué ces derniers mois les tribunaux fiscaux révèlent que les règles pertinentes devraient être renforcées.

9. Le ministère public a été réformé en 2006, notamment sous l'angle du renforcement de la structure hiérarchique des bureaux du parquet. Il convient de veiller soigneusement à ce que cette réforme ne se traduise pas par une atteinte aux principes d'autonomie et de transparence du travail de cet organe (transparence du processus d'affectation des affaires, des relations entre le procureur en chef et les procureurs ordinaires, ainsi qu'autonomie interne des procureurs individuels).

10. Enfin, il faudrait absolument que le public soit sensibilisé aux futurs efforts déployés dans ces domaines, ne serait-ce que pour restaurer la confiance très ébranlée des citoyens dans la fonction publique. Globalement, l'une des lacunes majeures du système italien tient à la coexistence d'une pléthore de lois, dont quelques-unes se recoupent, ce qui ne manque pas de se traduire par une certaine confusion, une disparité et, plus généralement, par une perte de vue de l'objectif principal des textes et, partant, par une trahison de leur esprit. La simplification et la consolidation demeurent des tâches prioritaires. De plus, comme le GRECO l'a déjà indiqué dans ses rapports d'évaluation précédents consacrés à l'Italie, la lutte contre la corruption relève d'une évolution des mentalités et non pas uniquement de dispositions législatives ou réglementaires. Elle doit par conséquent faire l'objet d'une approche à long terme et notamment d'une éducation continue à tous les niveaux considérée comme un élément indispensable de toute stratégie et de tout engagement politique durable.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

11. L'Italie a rejoint le GRECO en 2007. Depuis son adhésion, elle a été évaluée dans le cadre des premier/deuxième (juillet 2009) et troisième (mars 2012) cycles d'évaluation. Les rapports pertinents, ainsi que les rapports de conformité subséquents, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

12. Le cycle d'évaluation en cours est le quatrième. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, il porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème est également clairement lié aux travaux précédents du GRECO, notamment à son premier cycle d'évaluation qui plaçait l'accent sur l'indépendance du système judiciaire, à son deuxième cycle qui portait sur l'administration publique en tant que branche du pouvoir exécutif et à son troisième cycle qui visait la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

13. Dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

14. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés à l'issue d'un scrutin direct ou indirect. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire de la procédure ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) – quel que soit le type de la juridiction où ils siègent – dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux.

15. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Italie au questionnaire d'évaluation [GrecoEval4(2016)1], ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place à Rome du 25 au 29 avril 2016. Elle se composait de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne ; M. José Manuel Igreja MARTINS MATOS, juge de la Cour d'appel, vice-président de l'Association internationale des juges et du Groupe ibéro-américain de cette même association, lequel siège également à divers tribunaux relevant du droit pénal, du droit civil ou du droit du travail (Portugal) ; M. Juraj NOVOCKÝ, procureur du bureau de poursuite spéciale de la direction générale du ministère public (Slovaquie) ; et de M. Stefan SINNER, chef de service PM1, Rémunération des parlementaires, administration du Bundestag (Allemagne). L'EEG a bénéficié du soutien de Mesdames Valentina D'AGOSTINO et Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

16. L'EEG a rencontré des représentants du ministère de la Justice et de l'Autorité nationale anticorruption. Elle s'est également entretenue avec des représentants des deux chambres du Parlement (personnel des services techniques, mais également membres de partis politiques comptant des parlementaires) et d'anciens parlementaires par l'entremise de leur association (l'Association des anciens membres du Parlement). L'EEG s'est aussi entretenu avec des membres du système judiciaire (juges et procureurs de différentes juridictions et instances, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

représentants de l'École supérieure de la magistrature et de l'Association nationale des magistrats) et des représentants de la profession juridique (conseil du barreau italien). Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de la société civile (notamment les ONG Libera, Openpolis et Transparency International), du monde universitaire (université LUISS Guido Carli de Rome) et de la presse écrite (*La Repubblica*, *Corriere della Sera* et *La Stampa*).

17. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités italiennes en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organismes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

## II. CONTEXTE

18. La corruption est toujours perçue comme l'un des problèmes les plus importants et les plus urgents auxquels est confrontée l'Italie, compte tenu de ses caractéristiques transversales et culturelles. Ce phénomène envahissant affecterait toutes les composantes de la société, aussi bien dans les secteurs d'activité public que privé. Pourtant, depuis quelques années, l'Italie a lancé un train de réformes structurelles ambitieuses visant à s'attaquer à la crise économique et au malaise social prévalant dans le pays. En ce qui concerne la lutte anticorruption, elle a adopté en 2012 un ensemble de mesures reflétant le passage d'une approche répressive à une approche préventive. Un nouvel organisme chargé de superviser cette lutte a été établi (l'Autorité nationale anticorruption ou ANAC)<sup>1</sup>, un plan national anticorruption a été adopté et une législation promulguée en vue de renforcer l'application d'initiatives lancées précédemment (visant notamment l'efficacité de l'administration publique, la transparence et l'accès public aux informations, la participation accrue des citoyens au processus décisionnel, etc.), ainsi que de donner effet à certaines mesures complémentaires (prévention des conflits d'intérêts, adoption d'un Code de conduite, protection des lanceurs d'alerte, etc.).

19. Le GRECO s'est félicité des améliorations susmentionnées dans ses rapports d'évaluation et de conformité pertinents, tout en formulant des remarques sur les problèmes en suspens et les moyens de progresser. Les mesures adoptées en 2012 (dans le cadre de la Loi n° 190/2012 dite *Legge Severino*) ont été renforcées par la suite en 2014 (Loi n° 114/2014) et 2015 (Loi n° 69/2015). Outre le train de mesures structurelles adopté en mai 2015, il convient également de mentionner le renforcement des pouvoirs et du rôle important de l'ANAC dont le président est désormais autorisé à superviser les projets de travaux publics faisant l'objet d'une enquête pour corruption<sup>2</sup>. Un Plan anticorruption (2017-2019) ambitieux a été adopté le 6 juillet 2016; il tient compte des résultats positifs et aussi des échecs du plan précédent (le Plan national anticorruption 2013-2017) et comprend des mesures diverses et variées telles que la publication de directives administratives, la rotation du personnel, le renforcement de la lutte contre les conflits d'intérêts ou le contrôle accru des privatisations et des modalités d'externalisation des services publics.

20. Le public attend beaucoup de l'application efficace des nouvelles mesures anticorruption, étant donné que des citoyens italiens doutent de la capacité des institutions domestiques à atteindre l'objectif énoncé. Le questionnement de l'intégrité des membres de la fonction publique et de leur respect des règles est fréquemment cité comme l'un des facteurs expliquant largement le peu de confiance dont jouissent certaines institutions essentielles de l'État. Le dernier Eurobaromètre consacré à la corruption date de 2013 ([Survey 397](#)) ; il est troublant de constater que, selon cette étude, 97 % de la population italienne pensent que la corruption est répandue dans le pays (ce qui place l'Italie à la deuxième place des pays de l'Union, la moyenne de l'UE se situant aux alentours de 76 %). Le rapport 2015 de Transparency International sur la perception de la corruption fait état de résultats similaires : malgré certains progrès (puisque'elle est passée de la 69<sup>e</sup> à la 61<sup>e</sup> place au classement mondial des pays les plus corrompus au monde), l'Italie est toujours à la traîne derrière la plupart des autres pays européens (se classant avant-dernière de la zone UE).

21. La corruption mine depuis longtemps l'économie italienne en dissuadant les investisseurs étrangers et en poussant les prix à la hausse. Selon l'Eurobaromètre cité

---

<sup>1</sup> L'ANAC s'appelait initialement Commission indépendante pour l'évaluation, l'intégrité et la transparence de l'administration publique (CIVIT).

<sup>2</sup> L'introduction, au cours des cinq dernières années, des mesures mentionnées plus tôt vise à honorer des engagements internationaux, ainsi qu'à répondre aux exigences du public excédé par le nombre de scandales de corruption secouant le pays, y compris une série d'enquêtes révélant le recours par tous les grands partis politiques à des procédés illicites de financement, dont la manipulation d'appels d'offres et le versement de rétro-commissions dans le cadre de projets nationaux de grande ampleur comme Expo 2015 ou la digue de protection contre les inondations à Venise.

plus haut, la corruption reste toujours perçue comme un problème très grave par les personnes désirant se lancer dans une activité commerciale en Italie et comme une tradition solidement ancrée dans les mœurs. Alors que la pratique du versement de pots-de-vin à des fonctionnaires semble avoir totalement disparu (seul entre 2 et 5 % des personnes interrogées admettant avoir été contraintes de verser un pot-de-vin pour bénéficier d'un service public), la corruption, le clientélisme et le népotisme sont cités comme des phénomènes récurrents affectant le monde des affaires ([Survey 374](#)). La Cour des comptes [*Corte dei Conti*] estime que le coût annuel de la corruption en Italie s'élève à environ 60 milliards d'EUR.

22. En ce qui concerne plus particulièrement le thème du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, le rapport anticorruption 2013 de Transparency International ([Global Anticorruption Report](#)) classe les partis politiques et les parlementaires comme les deux groupes les plus corrompus du pays (avec un taux de perception de la corruption de 89 et 77 %, respectivement). Même si les membres du système judiciaire bénéficient, selon la même étude, d'une plus grande crédibilité, les chiffres pertinents incitent à tenir compte de l'avis mitigé des citoyens : moins de la moitié des répondants (43 %) font confiance au système ; de plus, selon des sondages d'opinion effectués par l'UE (Eurobaromètre 2013, [Survey 397](#)), 27 % seulement des personnes interrogées perçoivent les poursuites lancées jusqu'à présent comme suffisamment couronnées de succès pour dissuader le recours à la corruption (la moyenne pour toute la zone UE s'établissant à 26 %). La question du délai de prescription, et plus spécialement de celui applicable aux enquêtes pour corruption, préoccupe gravement et de manière récurrente le GRECO et demeure un problème en suspens qu'il conviendrait de résoudre, comme souligné avec force dans les rapports d'évaluation et de conformité précédents.

23. Il convient de souligner que, à l'époque de la visite sur place, nombre de réformes visant les différents sujets couverts par le présent rapport battaient leur plein. Selon le GRECO, l'analyse minutieuse et les recommandations qu'il contient sont de nature à aider les autorités italiennes à mener à bien leur processus de réforme en permettant aux principales institutions et à leurs membres non seulement de revenir aux niveaux d'intégrité et de confiance du public antérieurs, mais aussi de les dépasser.

24. En outre, comme le GRECO n'a pas manqué de le souligner dans ses précédents rapports consacrés à l'Italie, le succès de la lutte anticorruption dépend non seulement des dispositions législatives et réglementaires, mais également de l'évolution des mentalités. Il convient par conséquent d'adopter une approche à long terme et de souscrire des engagements politiques durables. L'éducation peut également jouer un rôle fondamental dans ce combat, en rendant les conduites entachées de corruption socialement inacceptables. À cet égard, les initiatives prévues par l'ANAC pour élaborer des programmes scolaires de nature à familiariser les élèves/étudiants avec les concepts et les principes d'intégrité et à encourager une culture du respect de la loi et de l'intégrité pourraient s'avérer de précieux outils en matière de prévention.



### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

##### *Système politique et électoral*

25. L'Italie est une république parlementaire. Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement bicaméral composé d'une Chambre des députés et d'un Sénat comptant respectivement 630 et 315 membres<sup>3</sup> élus principalement au suffrage universel pour un mandat de cinq ans et jouissant de pouvoirs analogues.

26. La Chambre des députés et le Sénat sont tous deux élus dans le cadre de systèmes largement proportionnels basés sur la méthode de d'Hondt. Les députés sont élus par les Italiens ayant au moins 18 ans, tandis que tous ceux ayant au moins 25 ans sont éligibles à ce poste ; en revanche, seuls les citoyens ayant au moins 25 ans peuvent élire les sénateurs, tandis que tous ceux ayant au moins 40 ans sont éligibles à ce poste. À chaque élection, les électeurs peuvent donner une voix à une liste fermée de candidats, sans pouvoir choisir de candidats individuels ni modifier l'ordre des listes. Par contre, les électeurs résidant à titre permanent hors du territoire national peuvent exprimer leur préférence en votant pour des listes de candidats ouvertes. Lorsqu'un siège devient vacant entre deux élections, il échoue à la personne suivante inscrite sur la liste, à moins qu'il ne s'agisse d'un des sièges dont l'occupant est désigné au scrutin majoritaire, auquel cas une élection partielle doit être organisée.

27. Une réforme du droit électoral visant à renforcer la stabilité du gouvernement a été adoptée en mai 2015 ; elle a entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Le nouveau système permettra d'affecter automatiquement 340 des 630 sièges de la Chambre basse aux partis ayant remporté au moins 40 % des voix au premier tour des législatives. À supposer qu'aucun parti n'atteigne ce seuil, un second tour sera organisé deux semaines plus tard entre les deux formations arrivées en tête. Les nouvelles règles imposent un seuil de 3 % pour obtenir des sièges au Parlement.

28. De plus, dans le cadre d'une série d'amendements constitutionnels majeurs, le Parlement devrait être réformé à l'issue d'un référendum prévu pour le dernier trimestre 2016. En vertu du nouveau projet de loi, le Sénat réformé ne compterait plus que 100 membres (contre 315 actuellement), lesquels ne seraient plus élus directement. 95 sénateurs seraient désignés par les conseillers régionaux et les maires et les 5 restants par le Président de la République. Le nouveau Sénat conserverait son droit de veto en matière constitutionnelle, mais sa capacité de s'opposer à des projets de loi ordinaires serait sensiblement réduite dans le cadre d'un changement visant prétendument à raccourcir le processus législatif, dont tout le monde critique la lenteur en Italie. Le Sénat ne serait plus en mesure de participer aux motions de confiance du gouvernement. L'EEG croit savoir que, au cas où elle serait effectivement confirmée par référendum, cette réforme entraînerait une profonde modification de la structure de la vie politique en Italie : les rôles respectifs des deux Chambres et leur interaction seraient très différents de ce qu'ils sont dans le cadre du système bicaméral actuel (caractérisé jusqu'à aujourd'hui par une égalité des pouvoirs conférés à la Chambre des députés et au Sénat). Le rôle du Sénat en particulier devrait profondément évoluer, de sorte que le statut et les obligations des sénateurs différeraient beaucoup par rapport à la situation actuelle telle qu'elle est décrite dans le présent rapport.

##### *Fonctions et composition actuelle de la législature*

29. Le Parlement joue un rôle fondamental dans le système constitutionnel italien. Il approuve la législation, oriente et surveille l'activité du gouvernement, mène des enquêtes sur des sujets d'intérêt public et, enfin, donne et retire sa confiance au

---

<sup>3</sup> Le Sénat se compose de 315 membres élus et d'un certain nombre de membres à vie (*Senatori a vita*).

gouvernement. L'indépendance du Parlement est consacrée par la Constitution et ses membres sont censés représenter l'intérêt général national et s'acquitter de leurs devoirs sans mandat contraignant (article 67 de la Constitution). Les procédures de travail de la Chambre des députés et du Sénat sont définies dans les règlements intérieurs respectifs de ces deux assemblées, tels qu'ils ont été adoptés en 1971 (et modifiés par la suite).

30. Les dernières élections parlementaires se sont tenues en février 2013 et ses résultats ont débouché sur une impasse qui n'a pu être résolue qu'au prix de la formation d'une large coalition dirigée par le chef du Parti démocratique. La législature en cours (la 18<sup>e</sup>) est sensiblement plus jeune que les précédentes : au début de leur mandat (c'est-à-dire en avril 2013), la plupart des parlementaires avaient moins de 50 ans et presque 25 % d'entre eux moins de 40 ans. Sur les 630 députés, on compte 196 femmes et 434 hommes. Sur les 315 sénateurs, on compte 86 femmes et 229 hommes.

#### *Inéligibilité et perte de mandat*

31. Les situations suivantes remettent en cause l'éligibilité des personnes briguant un mandat parlementaire :

(i) Les personnes déchues, à titre temporaire ou permanent, de leur droit de vote (c'est-à-dire les citoyens ayant fait l'objet d'une mesure de précaution définitive, ayant été assignés à résidence ou placés en détention, interdits de séjour, etc.).

(ii) Les personnes occupant un poste spécifique dans un autre organisme officiel repris dans l'une des listes énumérées par les lois pertinentes (notamment les Lois n<sup>os</sup> 361/1957, 533/1993 et 184/2011), y compris les présidents de province, les maires (en vertu de la décision de la Cour constitutionnelle n<sup>o</sup> 277/2011), les vice-commissaires et les inspecteurs généraux de la police, les chefs de cabinet, les gouverneurs et les vice-gouverneurs, les juges (dans les circonscriptions de leur ressort), les diplomates, les membres de la Cour constitutionnelle, ainsi que tout autre fonctionnaire élu à un poste où il est appelé à gérer une collectivité locale qui comptait plus de 5 000 habitants le jour du scrutin ou de sa nomination.

(iii) Les personnes entretenant une relation économique spécifique avec l'État, y compris les propriétaires ou les représentants légaux d'une société ou d'une entité de droit privé passant des contrats avec l'administration, gérant des concessions ou bien jouissant d'une autorisation administrative d'une valeur économique importante ; les représentants, administrateurs et directeurs de sociétés privées subventionnées par l'État à titre régulier ; ainsi que les conseillers juridiques et administratifs ayant à connaître de ces affaires (Décret présidentiel n<sup>o</sup> 361/1957, article 10). Le directeur général, le président-directeur général et le directeur médical d'un organisme sanitaire local sont inéligibles, à moins d'avoir cessé d'exercer leurs fonctions officielles au moins 180 jours avant la fin de la législature. De toute façon, les mêmes catégories de personnes sont inéligibles dans les circonscriptions (ou plutôt, en vertu de la Loi n<sup>o</sup> 270/2005, dans les districts) incluses, même partiellement, dans le territoire relevant de l'autorité de l'organisme sanitaire où ils ont exercé leurs fonctions au cours des six mois précédant la date d'acceptation de leur candidature (Décret-loi n<sup>o</sup> 502/1992, article 3, paragraphe 9).

(iv) Les personnes qui, après avoir fait l'objet de mesures de précaution, ont violé l'interdiction qui leur est faite de mener des activités de propagande électorale (Loi n<sup>o</sup> 175/2010, article 2).

(v) Les personnes ayant été condamnées à titre définitif pour certaines infractions intentionnelles, dont la corruption et d'autres crimes portant atteinte à l'intégrité de l'administration publique, en vertu du Décret-loi n<sup>o</sup> 235/2012. La période d'inéligibilité est égale au double de la peine correspondante et, de toute façon, ne saurait être inférieure à six ans. Au sein du Parlement actuel, deux procédures

ont été engagées pour ce motif. L'une visait un sénateur qui a dû par la suite abandonner son mandat, tandis que l'autre vise un député qui a dû abandonner en avril 2016.

De plus, le Décret-loi n° 39/2013 interdit (à titre temporaire ou permanent selon le type de la peine infligée) l'exercice d'une fonction publique aux personnes condamnées – en vertu d'une décision judiciaire définitive ou non – pour infraction contre l'administration publique, y compris la corruption ; cette mesure s'applique automatiquement, elle ne requiert pas un vote au Parlement. La mise en œuvre des dispositions législatives relatives à la cessation du mandat de parlementaire en cas de condamnation définitive requiert un vote de la Chambre compétente du Parlement.

32. Les membres du Parlement perdent leur mandat en cas de : (i) démission volontaire ; (ii) décès ; (iii) inéligibilité ; (iv) condamnation définitive au titre de certaines infractions intentionnelles ; (v) incompatibilité. Les anciens Présidents de la République deviennent automatiquement sénateurs à vie à la fin de leur mandat, à moins de renoncer à exercer ce droit. Le Président de la République peut également nommer sénateurs à vie cinq citoyens s'étant illustrés au service de la nation par leur réussite exceptionnelle dans le domaine social, scientifique, artistique ou littéraire.

#### Transparence du processus législatif

33. Les séances du Parlement sont publiques et retransmises en direct sur des chaînes de télévision numérique ([webtv.camera.it](http://webtv.camera.it) et [webtv.senato.it](http://webtv.senato.it)). Toutefois, chaque Chambre, ainsi que le Parlement dans son ensemble siégeant en séance conjointe, peut décider de débattre à huis clos (article 64 de la Constitution). Le compte-rendu intégral ou résumé de chaque séance est également posté en ligne ([www.camera.it](http://www.camera.it) et [www.senato.it](http://www.senato.it)). La Chambre des députés dispose de son propre canal YouTube pour décrire ses activités journalières. Tous les samedis, chaque Chambre publie sur son site Web le programme de travail de la semaine à venir.

34. Les autres documents parlementaires (par exemple les communiqués des organes parlementaires, les messages des présidents de chambre, les documents imprimés reprenant le texte des projets de loi, les documents précisant l'objet d'une enquête parlementaire, les propositions de modifications du Règlement intérieur, les rapports de commission, les documents officiels publiés par l'organe de surveillance du Parlement) sont également postés en ligne. Les actes parlementaires englobent aussi les documents créés hors de la Chambre des députés, mais censés être utilisés par les intéressés dans le cadre de leur propre travail. Il s'agit notamment : des messages émanant du Président de la République, des demandes d'autorisation de lancer des poursuites contre un parlementaire, des décrets ayant fait l'objet de réserves de la part de la Cour des comptes, ainsi que des nombreux rapports qui, en vertu de telle ou telle loi, doivent être communiqués au Parlement, qu'ils émanent du gouvernement, de la Banque d'Italie, de la Cour des comptes, du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), d'autorités indépendantes, etc.

35. Le résultat des élections parlementaires est annoncé en direct, divulgué immédiatement aux membres du public assistant à la session pertinente et diffusé par la radio et la télévision. Une liste répertoriant la manière dont chaque membre a voté chaque motion est reprise intégralement dans le compte-rendu des débats publiés en ligne. Le recours au scrutin secret demeure exceptionnel et ne concerne que les cas spécifiquement prévus par le Règlement, à savoir notamment les votes visant une personne précise et pouvant porter atteinte à sa vie privée (article 49 du Règlement de la Chambre des députés).

36. Chaque Chambre du Parlement peut mener des enquêtes sur des sujets d'intérêt général. À cette fin, elle doit désigner parmi ses membres une commission composée au prorata des groupes parlementaires. Les commissions d'enquête peuvent procéder à des investigations et à des examens en usant des mêmes pouvoirs et en étant soumises aux mêmes limites que le système judiciaire (article 72 de la Constitution).

37. Lorsqu'un intérêt général pertinent est en jeu, le gouvernement peut procéder à une consultation concernant un projet de loi. Si cette procédure est prévue par la loi, qu'il s'agisse de décrets législatifs ou de règlements d'application, le gouvernement est tenu de procéder à une consultation concernant les projets de loi avant que ceux-ci ne soient présentés au Parlement (par exemple, en matière environnementale, de licitation publique, etc.).

#### Rémunération et avantages économiques

38. Le salaire annuel moyen brut en Italie s'établissait en 2014 à 29 327,90 EUR (données du Bureau national des statistiques).

39. Les membres du Parlement ont droit à une allocation prévue par la loi (article 69 de la Constitution), ainsi qu'à une série d'avantages supplémentaires tels qu'ils sont décrits ci-dessous :

#### **Chambre des députés**

**Indemnité parlementaire de base** : en vertu de la Loi 1261/1965, le salaire total d'un député ne peut pas dépasser le salaire brut total annuel des membres du système judiciaire occupant les fonctions de président de section de la Cour de cassation ou un poste de niveau équivalent. Le Bureau de la Chambre des députés a pris successivement plusieurs mesures visant à réduire la rémunération des intéressés, afin de se conformer à cette condition. Depuis janvier 2012, la rémunération mensuelle d'un député s'établit à 5 246 EUR (nette d'impôts sur le revenu, mais soumise à d'autres impôts régionaux et municipaux). Après toutes les déductions, cette rémunération atteint environ 5 000 EUR. Le montant net correspond à la rémunération mensuelle brute de 10 435 EUR, moins les diverses cotisations sociales prélevées à la source. Tout député occupant un autre emploi perçoit une rémunération mensuelle nette d'environ 4 750 EUR (soit 9 975 EUR brute).

**Indemnité journalière** : cette indemnité vise à rembourser les coûts associés au séjour des députés à Rome. Elle est accordée à tous les membres du Parlement, y compris ceux qui résident déjà dans la capitale italienne, sans obligation de présentation d'un justificatif des dépenses encourues. Son montant actuel est de 3 503 EUR par mois net d'impôt. Cette somme est réduite de 206 EUR pour chaque jour où le député concerné n'a pas assisté à une séance ayant donné lieu à un vote. Elle peut également être réduite jusqu'à un maximum de 500 EUR par mois, en fonction des absences du député concerné lors des séances tenues par les commissions parlementaires nommées par le président, les commissions permanentes et ad hoc, la Commission des lois, les commissions conjointes ou les commissions d'enquête, ainsi que des événements auxquels participent des délégations parlementaires représentant l'Italie à des assemblées internationales.

**Remboursement des dépenses** : le Bureau de la Chambre des députés accorde un remboursement au titre des dépenses engagées dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire. Il est non imposable, s'élève à 3 690 EUR par mois et il est versé à chaque député selon les modalités qui suivent : A) 50 % à titre forfaitaire (c'est-à-dire sans obligation de justifier les dépenses) ; B) jusqu'à 50 % au titre du remboursement de certaines dépenses devant être justifiées : frais de personnel ; services en matière de conseil ou de recherche ; administration de la permanence ; utilisation des réseaux publics à des fins de recherche de données ; organisation de conférences et d'activités politiques. Le Collège des questeurs effectue des contrôles aléatoires sur l'utilisation de cette portion de l'allocation. La Chambre des députés n'accordant pas d'autre somme ou allocation au titre de la couverture de la rémunération versée au personnel employé par ses membres, ce montant est en général intégralement affecté à cet usage.

**Indemnités de déplacement<sup>4</sup>** : chaque député se voit remettre un passe l'autorisant à voyager gratuitement sur le territoire national par la route (autoroute à péage), le rail, la mer ou les airs. Pour rembourser le coût des déplacements entre leur domicile et l'aéroport le plus proche, ainsi qu'entre l'aéroport de Rome-Fiumicino et Montecitorio (le quartier de Rome abritant la Chambre des députés), chaque député perçoit une allocation trimestrielle de 3 323 ou 3 995 EUR, selon que la distance séparant son domicile de l'aéroport le plus proche est inférieure ou supérieure à 100 km. Cette allocation n'est pas imposable et elle est versée à titre forfaitaire.

<sup>4</sup> En 2015, la Chambre des députés a approuvé deux motions supprimant, respectivement, le droit de voyager en première classe pour les députés en exercice (sauf en cas de vol d'une durée supérieure à quatre heures) et le remboursement des frais de déplacement des anciens députés.

**Allocation de téléphone** : cette allocation nette d'impôt s'élève à 1 200 EUR par an.

**Cotisations au régime d'assurance maladie** : chaque député verse tous les mois 526 EUR – prélevés sur sa rémunération brute – au titre de cotisations à un fonds d'assurance maladie complémentaire. Les anciens députés n'ont droit qu'aux prestations de santé au régime desquelles ils cotisent volontairement.

**Indemnité de départ** : chaque député verse tous les mois 784 EUR prélevés sur sa rémunération brute à un fonds spécial. À la fin de son mandat, il reçoit 80 % de son salaire mensuel brut pour chaque année effectivement passée à exercer ses fonctions de parlementaire.

**Retraite** : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la retraite des députés est calculée sur la base de cotisations définies, comme c'est déjà le cas pour les fonctionnaires. Chaque député arrivé au bout de son mandat et ayant occupé ses fonctions pendant au moins cinq ans a le droit de réclamer une retraite à 65 ans. Pour chaque année supplémentaire passée au Parlement, l'âge auquel il peut faire valoir ses droits est réduit d'un an, avec un point de rupture conventionnelle à 60 ans. Ce régime de retraite des députés est financé grâce au prélèvement automatique de 8,80 % de la rémunération brute des intéressés. Le versement de la pension de retraite est suspendu dès lors qu'un député est réélu au Parlement national, au Parlement européen ou à un conseil régional. Il en va de même lorsque l'intéressé est nommé au gouvernement ou à l'exécutif d'une collectivité régionale ou bien à un poste que la Constitution ou une loi constitutionnelle estime incompatible avec son mandat de parlementaire. Le versement des pensions est également suspendu lorsque le bénéficiaire est nommé à un poste qui, en vertu du droit ordinaire, est réputé incompatible avec son mandat de député, dès lors que la rémunération au titre de l'occupation dudit poste dépasse 50 % de l'indemnité parlementaire de base. Enfin, la Chambre des députés et le Sénat ont décidé de ne pas verser de pension aux parlementaires ayant été définitivement condamnés pour une infraction pénale grave, y compris la corruption, dès lors que la sanction infligée est une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans. Les anciens parlementaires n'ont droit qu'aux pensions de retraite complémentaire au régime desquelles ils doivent cotiser. Ce régime n'est pas incompatible avec d'autres régimes de retraite du secteur public.

## Sénat

**Indemnité parlementaire de base** : en raison des coupes sombres effectuées au cours des dernières années et d'une réduction supplémentaire appliquée jusqu'au 31 décembre 2015, le salaire mensuel brut de base s'élève à 10 385 ou 10 064 EUR, selon que le sénateur concerné dispose ou pas d'autres sources de revenus. Après déduction des retenues au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale et compte non tenu de toute autre somme supplémentaire éventuellement exigible en vertu du même impôt à titre personnel, le revenu mensuel net d'un sénateur s'élève donc à 5 305 ou 5 122 EUR, selon qu'il dispose ou pas d'autres sources de revenus.

**Indemnité journalière** : une indemnité dite *per diem* est versée à chaque sénateur pour couvrir ses frais de subsistance. Son montant mensuel était de 4 003 EUR entre 2001 et 2010, mais a été ramené à 3 500 EUR à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, en vertu d'une décision du Bureau du Sénat datée du 25 novembre 2010. Cette réduction a été de nouveau confirmée par la suite et devait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2015. Le *per diem* comprend une petite partie fixe (130 EUR), mais se compose principalement d'un composant variable d'une valeur initiale de 3 370 EUR. Cet élément est amputé de 225 EUR pour chaque session ayant donné lieu à un appel à laquelle le sénateur concerné n'a pas assisté et à une réduction de 50 % (soit 112 EUR) pour chaque jour d'absence à une séance en commission ayant donné lieu à un vote.

**Remboursement forfaitaire des dépenses générales** : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les sénateurs perçoivent un forfait mensuel de 1 650 EUR, au lieu d'être remboursés pour leurs frais de déplacement et de téléphone comme c'était le cas auparavant.

Les trois catégories d'indemnités répertoriées plus haut ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

**Remboursement des dépenses encourues dans le cadre de l'exercice d'un mandat de sénateur** : depuis mars 2012, cette allocation remplace l'ancienne « allocation de soutien aux activités des sénateurs », à savoir une somme forfaitaire systématiquement versée au titre du remboursement des dépenses. À la suite des restrictions budgétaires en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, ce forfait a été ramené à 4 180 EUR et se décompose en deux parties d'une valeur de 2 090 EUR chacune : une allocation forfaitaire et une allocation conditionnée à la soumission de rapports portant sur des périodes de quatre mois (les dépenses non déclarées étant automatiquement déduites du montant remboursé).

**Frais remboursables** : chaque sénateur a droit, à condition de produire des justificatifs, à une indemnité non imposable maximale de 4 000 EUR par mandat au titre de la couverture de ses dépenses en achat de matériel et de services informatiques.

40. Chaque année, le Parlement adopte son budget tel qu'il a été préparé par les questeurs (à savoir des parlementaires élus par leurs pairs et chargés d'assumer des responsabilités administratives et financières<sup>5</sup>), approuvé par le Bureau<sup>6</sup> et voté en plénière. Le budget est intégralement publié et peut être consulté sur le site Web du Parlement. Il en va de même de la description des différents types de rémunérations et indemnités présentés dans les encadrés qui précèdent.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

41. La Constitution consacre le respect des principes de loyauté, de discipline et d'honorabilité dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique (article 54 de la Constitution). Parmi les autres principes pertinents, il convient de citer la transparence et l'équité (telles qu'elles sont notamment imposées par la Loi n° 441/1982). Le Règlement de chaque Chambre contient également certaines dispositions relatives à l'assiduité, à l'ordre et à la bienséance.

42. En prévision de la visite du GRECO, la Chambre des députés avait adopté son Code de conduite le 12 avril 2016. Lors des premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation, le GRECO avait déjà souligné la nécessité pour les parlementaires d'examiner sérieusement la possibilité d'élaborer un Code de conduite comme l'expression publique de leur attachement au principe d'intégrité<sup>7</sup>; par conséquent, l'EEG ne peut que se féliciter de cette récente initiative. Même si un Code ne saurait à lui seul garantir une conduite éthique, il n'en contribue pas moins à favoriser un climat d'intégrité et à prouver la volonté de la législature actuelle de générer une culture prônant le respect des règles déontologiques ; cet effort à lui seul représente un pas important pour un Parlement qui se bat afin de recouvrer sa crédibilité aux yeux du public.

43. Même si l'EEG considère que le Code de conduite représente une étape déterminante dans la réalisation de ses objectifs par la législature actuelle, les dispositions de cet instrument devraient être reprises dans les Règlements respectifs des deux Chambres afin d'acquérir un caractère plus officiel. Selon les autorités, bien que contraignant pour tous les députés, le Code a été initialement lancé comme «un projet expérimental» et il est prévu de lui conférer un caractère plus formel une fois tirées les conclusions définitives de cette expérience. L'EEG peut comprendre l'adoption de cette approche en deux étapes et nourrit des espoirs quant à son résultat final. En outre, elle estime que le Code, dans son état actuel, devrait être davantage affiné sous l'angle de son champ d'application spécifique (cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages, conflits d'intérêts, lobbying, déclarations de patrimoine, etc.). Le Code se compose de sept articles dérivés des principes de publicité et de transparence. Selon les autorités, il s'inspire du Code de conduite des membres du Parlement européen. Après avoir comparé les deux textes et tenu compte du fait que chacun de ces instruments est conçu en fonction de situations particulières, l'EEG relève que la portée du Code italien est à la fois plus vague et plus étroite. Il conviendrait de déployer des efforts supplémentaires pour renforcer les dispositions de cet instrument, en recourant notamment à des lignes directrices qui devraient être claires, accessibles et facilement compréhensibles de manière à pouvoir être comprises – non seulement par chaque parlementaire, mais également par le public – comme l'expression des principes et valeurs fondamentaux prévalant au sein du Parlement. Ces lignes directrices devraient aussi énoncer des conseils sur la manière dont chaque parlementaire est censé se

---

<sup>5</sup> Les questeurs sont élus par leurs pairs sur la base du plus grand nombre de voix obtenues lors du premier tour. Ils siègent d'office au Bureau de leur Chambre et assument les responsabilités suivantes : (i) administration efficace du Parlement, notamment sur la base d'un contrôle de la conformité aux règlements et lignes directrices pertinents promulgués par le Président de chaque Chambre ; (ii) contrôle des dépenses, préparation du budget et des comptes ; (iii) respect du protocole et maintien de l'ordre au sein des Chambres.

<sup>6</sup> Le Bureau de chaque Chambre se compose du président, des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires.

<sup>7</sup> Voir le paragraphe 39 de l'addendum au Rapport de conformité sur l'Italie des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, [Addendum au Rapport de conformité sur l'Italie](#), juin 2013.

comporter dans le cadre de son travail quotidien lorsqu'il est confronté à un dilemme. Le Code de conduite semble d'ailleurs aller dans ce sens lorsqu'il impose, dans son article 6(4), la publication de consignes d'interprétation par le Comité consultatif (tel qu'il est décrit ci-après au paragraphe 44).

44. De plus, l'EEG estime que tout Code de conduite devrait relever d'un cadre plus large d'application du principe d'intégrité, lequel imposerait l'adoption de mesures institutionnelles visant son application ; une telle démarche supposerait des mécanismes d'application, de sensibilisation et de consultation. Le Code inclut une disposition spécifique relative à la création d'un Comité consultatif sur la conduite des membres (ci-après «le Comité consultatif») composé de quatre membres du Bureau et six députés nommés par le président de la Chambre en tenant dûment compte de leur expérience et en respectant l'équilibre politique (article 5). Ce Comité consultatif est supposé fournir des consignes sur demande et dans un délai d'un mois concernant des questions déontologiques. Il peut également donner des consignes générales qui sont alors publiées sur le site Web de la Chambre concernée. En outre, à la demande du président de la Chambre, le Comité est tenu d'évaluer les violations du Code et de communiquer ses conclusions à celui-ci pour lui permettre de confier éventuellement le traitement de l'affaire aux organes compétents. Il peut mener des enquêtes, auditionner le parlementaire concerné et même convoquer des experts à condition d'y être autorisé par le président de la Chambre. Le Comité consultatif rédige chaque année un rapport d'activité qui est posté sur le site Web de la Chambre concernée. L'EEG a été informée, après la visite d'évaluation, que le Comité avait commencé à développer ses activités, notamment en élaborant des lignes directrices sur la mise en œuvre du Code de conduite parlementaire et le lancement d'un site web sur le Comité et son travail (<http://camera.it/leg17/1284>).

45. En ce qui concerne les mécanismes de reddition de comptes établis par le Code, les violations doivent être signalées sur le site Web du Parlement et portées à l'attention de la Chambre concernée (article 6). Là encore, les autorités font valoir que le Code est toujours en phase d'essai. Dès que des preuves de son utilité auront été réunies sur la base de l'expérience acquise, il deviendra possible de l'inclure dans le Règlement et également d'ajouter d'autres types de sanctions (plus sévères). Aux yeux de l'EEG, il est important qu'un mécanisme efficace et cohérent d'application soit mis en place de manière à garantir le respect du Code et à sanctionner les fautes professionnelles en cas de besoin ; pour y parvenir, il conviendrait de prévoir un éventail plus large de sanctions non pénales imposables en cas de conduite moralement contestable et adaptées aux particularités du mandat parlementaire. La publicité des violations éventuelles serait certainement utile, mais ne saurait se suffire à elle-même. De même, il faudrait que les mécanismes d'application des règles soient articulés de manière plus claire et plus structurée ; tout en admettant qu'il soit trop tôt pour évaluer la manière dont le Comité consultatif s'acquitte de ses obligations en vertu du Code, l'EEG estime qu'on peut d'ores et déjà conclure que les dispositions en vigueur sont obscures concernant les procédures et les pouvoirs d'enquête, ainsi que la possibilité de soumettre le dossier « à d'autres organes compétents ».

46. Enfin, l'EEG note que, indépendamment du rôle et de la composition futurs du Sénat (qui devraient être fixés après le référendum de 2016), cette Chambre devra de toute façon introduire des outils supplémentaires visant à promouvoir les principes d'intégrité parmi ses membres. L'EEG a été informée que, en juin 2015, deux sénateurs ont proposé un projet de Code ; elle a également appris que le Sénat devrait probablement imiter bientôt l'exemple de la Chambre des députés sur ce point. **Le GRECO recommande le renforcement du cadre d'intégrité des parlementaires, notamment par le biais de (i) l'insertion formelle du Code de conduite dans le Règlement de la Chambre des députés ; (ii) son affinement sur la base de consignes détaillées relatives à ses dispositions ; et (iii) l'établissement d'un régime efficace de mise en œuvre et de responsabilité. Les mêmes mesures sont recommandées pour le Sénat.**

## Conflits d'intérêts

47. Il n'existe aucune définition générale de la notion de conflit d'intérêts et les seules règles spécifiquement applicables aux parlementaires en la matière sont les critères d'inéligibilité/incompatibilité déjà analysés au paragraphe 31. Le Code introduit des dispositions supplémentaires dans ce domaine et prévoit notamment qu'un conflit d'intérêts existe toutes les fois qu'un parlementaire sert un intérêt personnel spécifique de nature à influencer indûment sur la manière dont il s'acquitte de ses fonctions. Fondamentalement, jusqu'à aujourd'hui, le contrôle des conflits d'intérêts des parlementaires repose sur l'accès libre aux déclarations de patrimoine des intéressés, tel qu'il est garanti par la Loi n° 441/1982 (pour plus de détails sur les déclarations financières, voir plus bas). Il semblerait que, depuis l'adoption du Code de conduite, le Comité consultatif dispose de compétences supplémentaires dans ce domaine, même s'il reste à savoir comment il compte les interpréter et les utiliser.

48. Par ailleurs, les parlementaires étant également membres de l'exécutif tombent sous le champ d'application des restrictions prévues par la Loi n° 215/2004 sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement. Ladite loi couvre les éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir entre les responsabilités au gouvernement d'une part et les activités professionnelles et commerciales en général d'autre part. Elle impose à chaque parlementaire de s'abstenir de participer au processus décisionnel (dès le stade de la formulation d'une proposition), chaque fois que la décision ou l'acte en question pourrait avoir un effet bénéfique spécifique sur l'actif ou le passif de l'intéressé, de son conjoint ou des membres de sa famille jusqu'au deuxième degré, ainsi que des sociétés et des filiales liées à ces personnes, au détriment de l'intérêt général.

49. De nouveaux projets de loi sur les conflits d'intérêts – conçus initialement pour cibler les membres du gouvernement, mais pouvant également toucher les parlementaires en leur qualité de détenteur d'un mandat politique – sont en cours de discussion. Ils prévoient notamment un renforcement des critères d'inéligibilité en cas de détention par le détenteur d'un mandat d'intérêts dans une société opérant en vertu d'une autorisation ou d'une concession représentant une valeur économique considérable. De plus, en juin 2014, puis de nouveau en juillet 2015, la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a organisé des séminaires consacrés au Code de conduite des parlementaires en tant que mesure de prévention de la corruption. Dans le cadre de ces séminaires, les autorités italiennes ont reconnu la nécessité de favoriser la déontologie et la reddition de comptes au sein du Parlement, ainsi que d'aller plus loin dans la réglementation des conflits d'intérêts auxquels un parlementaire peut se trouver confronté. De ce point de vue, la quasi-totalité des interlocuteurs de l'EEG a souligné qu'il s'agit là d'une des principales lacunes du système italien. Ils ont mentionné à la fois les restrictions applicables aux parlementaires en exercice, le défi inhérent à la réglementation des restrictions applicables aux anciens parlementaires et la manière de s'attaquer à la question sensible de pantouflage. L'EEG comprend que ce sujet pose un défi en lui-même, notamment dans le contexte du Parlement (voir, plus bas, le paragraphe 66).

50. Par ailleurs, l'EEG note que l'Italie est un pays dans lequel les prérogatives et les privilèges importants du Parlement sont consacrés par la Constitution (articles 67, 68, 69 et 70). Ce principe est profondément enraciné et aucun des interlocuteurs rencontrés ne l'a contesté. Il se traduit par une tendance à laisser au Parlement lui-même le soin de décider de ses régimes d'inéligibilité, d'incompatibilité et d'immunité. Ceci dit, les nouvelles lois anticorruption (et plus particulièrement celles qu'il convient d'appeler les *Legge Severino*), de même que les décisions rendues par la Cour constitutionnelle, ont largement contribué à définir l'étendue et les limites desdites prérogatives. Pourtant, les règles définissant le statut des parlementaires sont nombreuses, parfois très anciennes et éparpillées entre plusieurs textes.



51. En ce qui concerne plus particulièrement la question des conflits d'intérêts, l'EEG partage l'opinion souvent formulée par ses interlocuteurs, à savoir qu'il est difficile de s'y retrouver dans les règles en vigueur et que cette situation affecte la transparence et l'efficacité globales du système. Plus particulièrement, la pléthore de lois/dispositions, leurs nombreuses modifications, ainsi qu'un manque général de consolidation et de rationalisation des normes dispersées, se traduit par un régime plutôt déroutant. Il en résulte des problèmes sous l'angle de l'application des règles en vigueur ainsi que de leur compréhension concrète, deux conditions préalables indispensables pour leur conférer un effet préventif. Cette situation tout à fait insatisfaisante conduit également à un processus assez lourd de vérification des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité, compromettant l'efficacité du système (voir le paragraphe 61 pour plus de détails). L'EEG attire également l'attention sur les effets que la réforme prévue du Sénat pourrait avoir si elle était adoptée : le nouveau rôle de la Chambre haute et le fait que bon nombre de sénateurs exerceront également des responsabilités régionales ou locales rendront indispensable l'élaboration de normes précises et adaptées, surtout en matière d'incompatibilité. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) l'adoption de règles claires et exécutoires en matière de conflit d'intérêts des parlementaires, y compris par le biais de l'élaboration d'un régime d'inéligibilité et d'incompatibilité reposant sur l'organisation rationnelle en un corps homogène des dispositions actuellement éparpillées entre plusieurs textes ; (ii) que le processus de vérification de l'inéligibilité / incompatibilité soit plus rationnel afin de le rendre plus efficace et rapide.**

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Cadeaux*

52. Le Code de conduite contient une disposition visant spécifiquement les cadeaux (article 4) : tout député a l'interdiction d'accepter les cadeaux ou les avantages d'une valeur estimée supérieure à 250 EUR qui lui auraient été remis dans le cadre de la courtoisie d'usage ou en qualité de représentant officiel du Parlement. Cette disposition ne vise pas le remboursement des frais de déplacement, de logement et de subsistance ni la couverture de ces dépenses par autrui, dès lors que le député intéressé répond à une invitation à participer en sa qualité officielle à un événement organisé par un tiers. Le Bureau devrait énoncer des règles supplémentaires dans ce domaine afin de renforcer la transparence des modalités de cette catégorie d'invitations ; après la visite d'évaluation en mai 2016, un Comité de conseil sur le comportement des parlementaires a été établi afin qu'il soumette des propositions à ce sujet.

53. L'EEG ne peut que se féliciter de l'insertion d'une disposition spécifique aux cadeaux dans le Code de conduite. Cependant, elle est convaincue que ladite disposition devrait être encore renforcée. Le seuil de 250 EUR est supérieur à celui fixé par le Code de conduite du Parlement européen qui aurait servi de modèle [lequel prévoit un seuil de 150 EUR, c'est-à-dire le même montant que celui fixé par le Code de conduite des fonctionnaires italiens (Décret n° 62/2013)]. Sans entrer dans les détails en ce qui concerne les raisons justifiant l'application d'un seuil plus élevé aux parlementaires, il est indispensable de préciser son champ d'application (notamment en explicitant la notion de courtoisie, l'interdiction des avantages pécuniaires, l'obligation éventuelle de faire des déclarations et de les publier, la manière d'agir lorsqu'un cadeau offert dans le cadre des règles de courtoisie est estimé à une valeur supérieure au seuil fixé, si le seuil s'applique par donateur individuel/par an, en une seule fois ou de manière consécutive, etc.). De même, des règles et des procédures plus claires devraient être mises en place en ce qui concerne l'exception prévue à l'article 4, comme indiqué en détail plus haut, à savoir les invitations à des événements organisés par des tiers. L'EEG rappelle qu'il est important pour tout pays de mettre en place un cadre cohérent et solide précisant les règles d'acceptation des cadeaux, afin d'éviter certaines situations pouvant déboucher sur des

relations entachées de corruption et de préserver l'impartialité objective de l'agent public concerné, ainsi que la réputation de l'institution dont il relève.

54. Certaines restrictions visent en outre les donateurs : la Loi n° 195/1974 (article 7) interdit tout don à un parlementaire émanant d'une autorité publique, d'une entreprise dont le capital social est détenu à plus de 20 % par l'État et d'une société contrôlée par une telle entreprise, dès lors que la participation est suffisante pour conférer un contrôle à ladite autorité. Les dons sont également interdits lorsqu'ils proviennent d'une autre société, à moins qu'ils n'aient été décidés par l'organe compétent de celle-ci et dûment enregistrés dans ses livres de comptes. Les parlementaires (de même que les candidats briguant un mandat parlementaire et les autres catégories de personnes envisagées) ayant reçu des dons, des contributions ou des services pour une valeur supérieure à 5 000 EUR par an sont tenus d'en informer le président de la Chambre des députés en remplissant un formulaire de déclaration spécifique conçu à cette fin. Ce formulaire : (i) doit être rempli conjointement, en principe, par le donateur et le bénéficiaire ; (ii) peut n'être rempli que par le bénéficiaire lorsque les fonds, les contributions ou les services proviennent d'un pays étranger ou ont été reçus dans le cadre d'une campagne électorale ; (iii) doit être remis dans un délai de trois mois à compter de la réception du don. Lorsque les fonds, les contributions ou les services émanent de la même entité et que leur total cumulé annuel dépasse le seuil, le formulaire de déclaration doit être rempli avant le mois de mars de l'année suivante. Tous les citoyens inscrits sur les listes électorales des élections à la Chambre des députés peuvent consulter le contenu de ces déclarations en imprimant les informations correspondantes – et notamment le montant des dons et cadeaux, leurs motifs et le nom du bénéficiaire – depuis une base de données spéciale (Décision n° 32/1993 rendue par le Bureau de la Chambre des députés en vertu de l'article 8 de la Loi n° 441/1982). Toute violation d'une interdiction de don est passible d'une amende administrative d'un montant compris entre deux et six fois le montant du don divulgué et il en va de même lorsque la déclaration est remise après le délai imparti. L'autorité compétente pour imposer les sanctions est le préfet de Rome, mais en raison de la complexité du sujet et de l'incertitude pesant sur le cadre réglementaire (la question étant formellement régie par le droit pénal et non par le droit administratif), l'application des peines s'avère difficile et rare en pratique. L'EEG a également eu vent de la pratique consistant à créer des fondations pour contourner les règles de financement applicables aux parlementaires considérés individuellement et aux partis politiques (en ce qui concerne ces derniers, le GRECO avait d'ailleurs formulé dans son troisième Rapport d'évaluation, une recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet).

55. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'élaboration d'un ensemble solide de restrictions visant les dons, les cadeaux, les marques d'hospitalité, les faveurs et autres avantages accordés aux parlementaires et garantissant l'intelligibilité et l'application correcte du futur système.**

#### *Incompatibilités, inéligibilité*

56. Le choix entre l'incompatibilité et l'inéligibilité doit reposer sur la prise en considération des objectifs spécifiques de ces deux interdictions en droit italien. Plus particulièrement, l'objet de l'inéligibilité est de garantir la régularité du processus électoral en restreignant le droit fondamental de tous les citoyens à briguer un mandat, alors que celui de l'incompatibilité est de garantir que les représentants élus s'acquittent correctement de leurs devoirs lorsqu'ils se retrouvent dans une situation personnelle susceptible, en théorie, de porter atteinte à l'exercice correct de leurs fonctions. En règle générale, l'incompatibilité implique l'impossibilité matérielle d'assumer deux fonctions et impose aux parlementaires concernés de choisir l'une d'entre elles, de manière à leur épargner toute situation de conflit d'intérêts dans le cadre de l'exercice de leur mandat électif. Les différents cas d'incompatibilité pesant sur les parlementaires sont énumérés comme suit dans plusieurs textes de loi.

57. En vertu de la Constitution, l'exercice d'un mandat de député est incompatible avec d'autres hautes fonctions publiques comme celle de Président de la République, de membre du Conseil supérieur de la magistrature, de membre d'un exécutif ou d'un conseil régional ou de juge à la Cour constitutionnelle.

58. De plus, la Loi n° 1953/1960 prévoit l'incompatibilité entre le poste de parlementaire et d'agent public nommé au gouvernement ou dans l'administration centrale<sup>8</sup>, de responsable d'une association ou d'une organisation gérant des services pour le compte du gouvernement ou recevant des subventions du gouvernement ou d'employé d'une société anonyme fournissant principalement des services financiers. De même, les parlementaires ne sont pas autorisés à agir en qualité de conseillers juridiques d'entreprises à vocation financière ou économique en litige avec l'État.

59. Le Décret-loi n° 39/2013 établit l'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'ensemble des échelons administratifs supérieurs et des hauts postes dans l'exécutif de l'État, d'une région ou d'un organisme local, dans une entité publique ou privée contrôlée par les pouvoirs publics ou dans une autorité sanitaire locale.

60. Les autres motifs d'incompatibilité sont également couverts par des dispositions spécifiques réparties entre une pléthore de lois ordinaires. Celles-ci visent d'autres mandats électifs (comme celui de député européen ou de maire d'une commune de plus de 15 000 habitants) ou bien certains postes de la fonction publique (comme celui de membre d'un organe administratif indépendant, du conseil de gouvernance de la Banque d'Italie ou des services de renseignement) ou du secteur privé (comme celui de rédacteur en chef d'un journal)

61. La vérification des motifs éventuels d'inéligibilité ou d'incompatibilité commence dès le début de l'exercice du mandat et peut déboucher sur l'invalidation de celui-ci. Dans ce contexte, le Comité électoral de la Chambre des députés procède à une vérification préalable de l'ensemble des postes et fonctions déclarés par les membres, afin de déterminer l'existence éventuelle d'un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité. Au sein du Parlement actuel élu en mars 2013, le Comité a reçu quelque 650 déclarations et en a déjà examiné 270, ce qui l'a amené à découvrir 11 cas d'incompatibilité (conduisant à la démission de l'une ou l'autre position incompatible) entre les fonctions de parlementaire et celles d'élu siégeant dans une assemblée régionale ou municipale<sup>9</sup>. L'EEG estime que ce processus de vérification des causes d'inéligibilité/ incompatibilité, long et complexe, est clairement insatisfaisant ; une recommandation visant à améliorer le système actuel a été faite au paragraphe 51.

62. Lorsque des conditions d'inéligibilité ou d'incompatibilité surviennent en cours de mandat, le parlementaire concerné est tenu d'avertir, dans le délai d'un mois, le président de sa Chambre afin d'identifier tout motif éventuel d'incompatibilité. Lorsque l'incompatibilité est confirmée, l'intéressé doit choisir entre son mandat parlementaire et ses autres fonctions. Les décisions en matière d'incompatibilité/ inéligibilité sont mentionnées dans les rapports parlementaires, tels qu'ils sont postés sur le site Web de la Chambre concernée.

---

<sup>8</sup> L'interdiction ne s'étend toutefois pas aux fonctions occupées au sein d'un organe culturel, d'une structure d'aide sociale ou d'un organisme chargé d'organiser des salons professionnels ; pas plus qu'elle ne s'applique aux postes proposés par des instances académiques ou par le gouvernement à des candidats nommés par des associations ou un établissement d'enseignement supérieur sur la base d'une nomination approuvée par un syndicat ou une organisation professionnelle.

<sup>9</sup> La vérification des motifs d'inéligibilité est un processus lent qui n'a encore jamais abouti dans le cadre de la 17<sup>e</sup> législature.

## *Contrats avec des autorités*

63. En droit italien, les parlementaires ont l'interdiction d'occuper un poste dans une entreprise ou une entité de droit privé avec laquelle l'État passe des contrats de travail ou de service ou à laquelle il a accordé une concession ou une autorisation administrative d'une valeur économique importante. L'interdiction s'étend également aux parlementaires qui occupent un poste de représentation, de direction ou de gestion dans une société privée recevant régulièrement des subventions de l'État, ainsi qu'aux parlementaires agissant en qualité de conseillers juridiques ou administratifs pour le compte de ces sociétés (Décret présidentiel n° 361/1957, article 10). De même, aucun parlementaire ne peut être désigné ou nommé par le gouvernement à une fonction ou un poste quelconque dans une entité du secteur public ou privé ou dans une association/organisation fournissant des services quelconques au nom de l'État ou bien que l'État aide financièrement. Aucun parlementaire ne peut occuper un poste au sein d'une banque ou d'une société anonyme dont l'activité principale se concentre sur la finance. Enfin, aucun parlementaire ne peut intervenir comme conseil juridique professionnel ou comme conseiller d'une société ayant un contentieux avec l'État ou même entretenant de simples relations commerciales avec lui. Au cours des trois dernières législatures, les parlementaires ont toujours choisi de renoncer à des activités incompatibles ; pour cette raison, aucun vote parlementaire sur la perte du mandat parlementaire n'a donc été nécessaire et il n'y a pas eu un seul cas visant l'inéligibilité en vertu de l'article 10 du décret présidentiel n° 361/1957.

## *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

64. La seule restriction applicable après la fin du mandat parlementaire est énoncée dans la Loi n° 60/1953 relative aux anciens membres du gouvernement. Plus spécialement, les anciens parlementaires ayant occupé un poste au gouvernement ont l'interdiction, pendant au moins un an à compter de leur départ de l'exécutif, d'accepter certaines fonctions ou certains postes tels que celui de fonctionnaire nommé, de responsable d'une association ou d'une organisation gérant des services pour le compte de l'administration publique ou recevant des subventions publiques ou un emploi au sein d'une société anonyme exerçant principalement des activités financières (article 6 de la Loi n° 60/1953).

65. Le Décret-loi n° 39/2013 énonce des restrictions supplémentaires visant les emplois pouvant être acceptés après l'exercice d'un mandat parlementaire. Les anciens députés ou sénateurs ont notamment l'interdiction d'accepter le poste de directeur général, directeur médical ou directeur administratif d'un centre de santé local pendant un an à compter de la fin de leur mandat. La même interdiction vise, pendant cinq ans cette fois, les anciens députés ou sénateurs briguant un poste de conseiller général (article 8(3) du Décret-loi n° 39/2013).

66. La question du pantouflage a été identifiée comme l'une des principales sources de préoccupation au cours de la visite sur place. L'attention de l'EEG a été attirée sur les affaires dans lesquelles un parlementaire avait été recruté par une société privée à la fin de son mandat en raison de ses contacts au sein du parti dirigeant la coalition au pouvoir. Un autre point problématique vise le recrutement d'anciens parlementaires par des entreprises de lobbying, dans la mesure où aucune restriction ou période d'attente n'est prévue dans ces cas, la seule condition pertinente en l'espèce étant l'obligation d'enregistrement prévu par les règles récemment adoptées (article 3 des Règles sur le lobbying). Des craintes récurrentes ont également été exprimées concernant les juges et procureurs élus comme parlementaires qui se hâtent de réintégrer leurs fonctions judiciaires à la fin de leur mandat (pour plus de détails, voir les sections du présent rapport consacrées au système judiciaire). Même s'il est clair qu'un mandat parlementaire ne saurait en règle générale déterminer l'intégralité d'une carrière professionnelle et priver l'ancien député ou sénateur de toute chance raisonnable de

rechercher un emploi à l'extérieur, l'EEG craint que l'intéressé ne soit tenté de défendre ses intérêts personnels dans le cadre du processus législatif dans la perspective de trouver plus facilement par la suite un emploi dans le secteur privé. L'EEG accepte également l'idée que l'application de règles trop contraignantes à la période suivant la fin du mandat puisse décourager les membres de certaines professions à entrer dans le monde politique ; parallèlement, une approche proportionnée s'impose si l'on désire faire preuve d'une tolérance zéro à l'égard des conflits d'intérêts manifestes. **Le GRECO recommande (i) qu'une étude soit menée afin d'identifier les restrictions qu'il pourrait être nécessaire d'appliquer aux anciens membres du Parlement après la cessation de leurs fonctions afin de prévenir les conflits d'intérêts ; et (ii) que les restrictions ainsi envisagées soient introduites si nécessaire.** Cette recommandation doit être lue conjointement avec celle énoncée au paragraphe 46 en faveur de l'applicabilité de toute restriction de ce type éventuellement introduite.

#### *Utilisation abusive de données confidentielles et de contacts avec des tiers*

67. En ce qui concerne l'utilisation abusive de données classifiées par des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, l'inobservation des dispositions d'une loi établissant une commission d'enquête peut s'analyser en une violation du secret officiel, au sens conféré à ce terme par l'article 326 (divulgaration et utilisation de secrets officiels) du Code pénal (CP). Ces actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et trois ans, laquelle peut être alourdie (en une peine comprise entre deux et cinq ans) lorsque la violation a été commise dans le but d'obtenir un avantage économique indu. Ces dispositions législatives sont également reprises dans le Règlement régissant l'activité et l'organisation des commissions d'enquête susmentionnées. Au cours de la législature précédente, aucune violation du secret n'a été signalée.

68. En Italie, le débat autour du lobbying remonte à 1945 et, depuis, une cinquantaine de projets de loi ont été rédigés en vain sur la question. Des règles pertinentes ont été adoptées, par la Chambre des députés, le 26 avril 2016 pendant la visite du GRECO à Rome. Elles prévoient l'établissement d'un registre des lobbyistes, l'obligation pour les intéressés de remettre des rapports annuels décrivant leurs activités et la possibilité d'engager une action disciplinaire en vue d'obtenir la suspension ou l'annulation de l'inscription d'un lobbyiste sur le registre, ainsi que la publication de cette mesure sur le site Web de la Chambre concernée. Une réglementation relative au lobbying a également été adoptée dans certaines régions (Toscane, Molise et Abruzzes) ainsi que par le ministère de l'Agriculture.

69. L'EEG accorde une importance primordiale au niveau de transparence de l'adoption de décisions susceptibles d'influencer le processus décisionnel du Parlement. Un simple soupçon de prise de décision informelle ou à huis clos suffit à saper la confiance du public. C'est la raison pour laquelle la promulgation récente des Règles sur le lobbying par la Chambre des députés constitue un autre pas dans la bonne direction pour la législature en cours. Le Sénat n'a pas encore adopté son propre règlement en la matière, même si, selon les autorités, un projet de loi en ce sens serait examiné par sa Commission des affaires constitutionnelles. L'EEG exhorte le Sénat à se doter d'une réglementation adéquate et adaptée en matière de lobbying.

70. Le Règlement sur le lobbying prévoit le renforcement de ses propres mécanismes d'application, ce qui constitue une excellente initiative exigeant un passage rapide à l'acte. Les procédures garantissant la conformité, y compris la surveillance et l'application, revêtent une dimension critique sous l'angle du fonctionnement correct du système. En outre, l'EEG rappelle une nouvelle fois l'importance de l'efficacité de toute législation, à savoir que les dispositions pertinentes doivent être correctement comprises, mises en œuvre, respectées et contrôlées. L'EEG a été informée, après la visite sur place, que des mesures ont été prises pour établir un registre des lobbies. Pouvoir disposer

d'informations consignées sur un registre est certainement utile, mais le Quatrième Cycle d'Évaluation est axé sur les normes applicables aux membres du parlement, pas sur ceux qui font pression sur eux. Le lobbying suppose une interaction entre celui qui fait pression et l'agent public qui en fait l'objet. Pour que le processus soit efficace, il convient que les deux protagonistes agissent de façon appropriée l'un envers l'autre. Cet objectif exige la fourniture de lignes directrices plus complètes et des efforts de sensibilisation, lesquels pourraient contribuer à l'énoncé de normes de conduite, notamment dans le domaine de l'évitement de l'utilisation abusive d'informations confidentielles, des conflits d'intérêts et le pantouflage. En ce qui concerne cette dernière, même une partie des personnes entrant dans le champ d'application des Règles sur le lobbying, à savoir les anciens parlementaires, considère que ces mesures ne sont pas suffisamment contraignantes. En outre, l'EEG note que le Code de conduite n'aborde pas les problèmes susceptibles de découler des relations avec les lobbies ou ceux qui exercent des activités de défense d'intérêts ou de persuasion du même type. **Le GRECO recommande de renforcer les règles applicables aux relations que les députés entretiennent avec des lobbyistes et d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif, notamment en donnant des consignes précises sur la question et en garantissant l'efficacité de leur contrôle et de leur application. Il recommande l'application de mesures analogues aux sénateurs.**

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

71. Le CP ne contient aucune disposition spécifique aux parlementaires dans ce domaine, les seules normes en la matière étant celles applicables à l'ensemble des agents publics. En particulier, le détournement de fonds, l'abus de confiance et autres transferts illicites de biens par un agent public constituent autant d'infractions pénales en vertu des articles 314 (détournement de fonds), 316 (détournement de fonds basé sur l'exploitation d'une erreur commise par un tiers) et 323 (abus de pouvoir) du CP.

#### Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

72. Cette question est régie par la Loi n° 441/1982 et le Décret-loi n° 149/2013. La première (telle qu'elle a été modifiée par le second) impose une déclaration de patrimoine à un certain nombre de catégories d'élus, y compris les sénateurs et les députés. Plus particulièrement, chaque parlementaire est tenu de soumettre au Bureau de sa Chambre, chaque année pendant la durée de son mandat, une déclaration répertoriant ses droits de propriété sur des biens immeubles et ses actifs tels qu'ils sont répertoriés dans les registres publics, ainsi que ses actions ou sa participation dans une société et une copie de sa dernière déclaration d'impôts sur le revenu. À la fin de son mandat, chaque parlementaire est tenu par les mêmes règles que celles applicables aux députés ou sénateurs en exercice. En vertu du Décret-loi n° 149/2013, les données relatives aux avoirs et aux revenus des parlementaires, ainsi que le montant des sommes perçues (à condition que le donateur concerné ait donné son accord) directement ou par le biais d'un comité de soutien à titre de don d'une valeur supérieure à 5 000 EUR, sont postées sur le site Web de la Chambre concernée. En particulier, la page Web de chaque membre de la Chambre des députés contient des documents relatifs aux avoirs et aux revenus ainsi que, dans certains cas, des documents supplémentaires que l'intéressé accepte volontairement de rendre publics au début de la législature en signant un formulaire spécial d'autorisation. Selon les autorités, tous les membres du Parlement actuel ont jusqu'à présent rempli leurs obligations légales en la matière, alors que cela n'était pas le cas lors des législatures précédentes.

73. L'article 3 du Code de conduite prévoit désormais la codification des règles en vigueur. Les mêmes exigences de divulgation pèsent, à condition d'obtenir le consentement des personnes concernées, sur le conjoint (sauf en cas de séparation), ainsi que sur les enfants vivant au domicile de la famille et à la parentèle jusqu'au deuxième degré (parents, frères et sœurs, grands-parents, petits-enfants).

#### Surveillance et mise en œuvre

74. Toute violation du Règlement est passible d'une action disciplinaire. Généralement, les actes ainsi sanctionnés relèvent d'une atteinte à l'ordre et à la bienséance. Les sanctions consistent en un retrait du droit de prendre la parole et une exclusion du débat pendant une période comprise entre 2 et 15 jours ; elles sont imposées par le président de la Chambre concernée. De plus, le Bureau de la même Chambre peut mener une enquête, auquel cas il doit obligatoirement recueillir le témoignage du parlementaire en question.

75. Comme indiqué plus haut, après l'adoption du Code de conduite en avril 2016, un Comité consultatif s'est vu reconnaître le droit d'enquêter en cas de violation du Code, y compris sous l'angle des dispositions relatives aux déclarations financières. Le contrôle du respect de ces dernières incombait jusqu'à présent principalement au public : le Parlement n'avait ni l'autorité ni la compétence requises pour enquêter sur des allégations d'irrégularités dans ce domaine. Malgré l'importance incontestable du contrôle exercé par le public et les médias, l'EEG estime qu'il faudrait de meilleures garanties institutionnelles pour renforcer la crédibilité et l'efficacité du régime de déclaration de patrimoine dont relèvent les parlementaires. Quant aux sanctions disponibles en cas de violation de l'obligation de soumettre des déclarations financières, la seule envisageable est la publication d'une description des faits à la fois sur le site Web de la Chambre concernée et en séance plénière. L'EEG ne peut qu'exprimer de nouveau ses doutes quant aux effets réellement dissuasifs de la seule publication sur le Web ; à ses yeux, la soumission d'une déclaration fallacieuse ou inexacte et tout défaut de soumission devraient entraîner des conséquences plus lourdes. Reste à savoir comment ces graves lacunes seront corrigées dans le contexte du Code de conduite nouvellement adopté et, de ce point de vue, la mise en œuvre de la recommandation formulée au paragraphe 46 pourrait s'avérer cruciale.

#### *Immunités*

76. Dans le système italien, l'immunité parlementaire, telle qu'elle est prévue par la Constitution, comprend plusieurs éléments :

- a. L'irresponsabilité (liberté de parole ou *insindacabilità*) des parlementaires au titre d'opinions ou de votes exprimés dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (article 68 de la Constitution). La notion de fonction parlementaire est interprétée très largement et comprend à la fois les propos, les écrits et le comportement d'un député ou d'un sénateur.
- b. L'inviolabilité (immunité procédurale ou *improcedibilità*) des parlementaires afin de protéger les intéressés pendant leur mandat en relation avec l'exercice de leurs devoirs officiels<sup>10</sup>, à savoir l'impossibilité de les placer en garde à vue (sauf en cas de flagrant délit), de perquisitionner leur domicile, d'intercepter leurs communications ou de saisir leur correspondance (article 68, paragraphes 2 et 3, de la Constitution, tels qu'ils ont été modifiés par la Loi constitutionnelle n° 9/1993). À la différence de l'irresponsabilité, l'inviolabilité protège le parlementaire pendant toute la durée de son mandat. Une fois ce dernier terminé, le député ou le sénateur ne jouit plus d'une immunité

---

<sup>10</sup> La jurisprudence exige un lien fonctionnel entre la conduite adoptée par le contrevenant et ses activités ou devoirs (arrêt n° 35523 rendu par la Cour de cassation le 15 juin 2007 en l'affaire *Bossi*).

parlementaire, même si la procédure dont il fait l'objet vise des faits survenus pendant ledit mandat.

77. Il appartient au Parlement lui-même d'engager la procédure permettant de lever l'immunité d'un député ou d'un sénateur à la demande d'un tribunal. Plus spécialement, les questions d'immunité sont confiées à une commission spéciale au sein de chaque Chambre (à savoir la *Giunta delle autorizzazioni* pour la Chambre des députés et la *Giunta per le immunità* pour le Sénat) à charge pour celle-ci d'examiner la documentation pertinente et d'offrir la possibilité au parlementaire concerné de faire entendre sa cause. La commission rend ensuite une décision et transmet un rapport à la Chambre pour lui recommander soit d'accorder l'immunité en l'espèce soit d'accepter de la lever. Une fois la décision prise (dans un délai de 30 jours à compter de la demande du juge saisi) par la Chambre, elle est communiquée à ce magistrat. La décision de ne pas lever l'immunité peut être contestée par le tribunal devant la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une procédure de conflit d'attributions [*conflitto d'attribuzione*] (c'est-à-dire d'un contentieux entre deux branches du pouvoir : le législatif et le judiciaire) en vertu de l'article 134(2) de la Constitution.

78. La Cour constitutionnelle a eu plusieurs fois l'occasion de préciser la portée et la signification de la notion de privilège parlementaire au cours des dernières décennies<sup>11</sup>. Elle a ainsi notamment déclaré à plusieurs reprises que « les protections et les garanties prévues par l'article 68 de la Constitution (immunité) visent à protéger les institutions parlementaires dans leur ensemble et non à conférer des privilèges personnels aux sénateurs ou aux députés ». À plusieurs occasions, la Cour n'a pas hésité à refuser l'immunité accordée par le Parlement<sup>12</sup>. De même, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a eu également l'occasion d'exprimer son point de vue sur la question, notamment en critiquant l'interprétation large – propre au système italien – de la notion d'immunité parlementaire, au risque de violer de manière injustifiée le droit de tierces parties à un procès équitable<sup>13</sup>.

79. Le Rapport anticorruption de l'UE (2014) contient certaines données intéressantes de ce point de vue : plus de 30 parlementaires de la législature précédente (2008-2013) ont fait l'objet ou font l'objet d'une enquête pour des infractions liées à la corruption ou pour financement illégal d'un parti politique. Une partie des dossiers des intéressés en est encore au stade de l'instruction ou du procès et certains parlementaires ont déjà été condamnés en première instance. Certaines poursuites ont été abandonnées en raison d'une prescription ou parce que les faits reprochés ne sont plus érigés en infraction pénale. Dans d'autres dossiers, le délai de prescription a été atteint avant qu'une décision judiciaire définitive ne puisse être rendue. Parmi les affaires méritant d'être mentionnées figurent celles d'un parlementaire ayant fait l'objet d'une enquête motivée par ses relations avec la Camorra dans le contexte du financement de sa campagne électorale en échange de l'exercice de son influence politique au niveau national, notamment en ce qui concerne le recyclage des déchets toxiques. La mise en détention provisoire du parlementaire en question avait été refusée à deux reprises par le Parlement italien (rejet de la demande de levée de l'immunité). L'EEG a appris que l'approche de la législature actuelle en matière de prérogatives inhérentes à l'immunité a évolué et que ce concept est désormais mieux compris, comme le prouvent différentes

---

<sup>11</sup> Voir notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 420 du 4 novembre 2008 ; n° 97 du 11 avril 2008 ; n° 388 du 23 novembre 2007 ; n° 152 du 4 mai 2007 ; n° 96 du 21 mars 2007 ; n° 65 du 9 mars 2007.

<sup>12</sup> Voir notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 410 du 18 novembre 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 330 du 8 juillet 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 279 du 10 juin 2008 (immunité invoquée par le Conseil régional) ; n° 171 du 15 avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 135 du 15 avril 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 134 du 1<sup>er</sup> avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 97 du 11 février 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 28 du 11 décembre 2007 (immunité accordée par la Chambre des députés).

<sup>13</sup> *Cordova c. Italie* (2003), *Ielo c. Italie* (2004), *De Jorio c. Italie* (2005), *CGIL et Cofferati c. Italie* (2009, 2010), *Onorato c. Italie* (2011).



enquêtes ayant pu être menées après que le député ou le sénateur concerné a vu son immunité levée, notamment dans des affaires liées à la corruption. L'EEG conclut, sur la base à la fois des chiffres communiqués et de l'opinion des personnes rencontrées sur place, que les conditions d'application du principe d'inviolabilité (article 68 de la Constitution et mesures d'enquête mentionnées plus haut) semblent équilibrées. Si la pratique actuelle venait à changer, et l'immunité procédurale était utilisée abusivement aux fins d'entraver les enquêtes sur les infractions de corruption, la question mériterait un réexamen en tant que source de préoccupation pour le GRECO.

#### Conseils, formation et sensibilisation

80. Au début de leur mandat, tous les parlementaires se voient communiquer la liste des informations qu'ils sont tenus de communiquer, notamment en ce qui concerne la déclaration de leurs avoirs et de leurs revenus, ainsi que tout emploi qu'ils pourraient occuper. L'EEG a également appris que le parti politique et les collègues plus expérimentés de chaque parlementaire sont disponibles en cas de besoin pour dispenser à l'intéressé des conseils concernant les questions déontologiques. Le Code de conduite nouvellement adopté crée un Comité consultatif spécialisé dans les questions éthiques. L'EEG espère que l'établissement de cet organe facilitera non seulement la résolution des dilemmes éthiques, mais confèrera une certaine cohérence au sein de chaque Chambre en matière d'interprétation des valeurs et des normes de conduite partagées.

81. L'EEG note en outre que la législature actuelle se compose largement de nouveaux venus n'ayant jamais siégé au Parlement. Tout système visant à assurer efficacement la conformité de la conduite des députés ou sénateurs à des principes déontologiques suppose que les intéressés définissent eux-mêmes des règles, modalités et mécanismes équitables et réalistes visant à inculquer et faire respecter des valeurs déontologiques fortes. L'institutionnalisation d'un solide régime d'intégrité au sein du Parlement s'analyse en un processus d'apprentissage comprenant des phases d'introduction, de renforcement et d'évaluation. Les activités de formation, de sensibilisation et de diffusion des valeurs fondamentales et des normes du Code sont indispensables à la mise en œuvre d'un tel système. Toutes ces considérations conduisent à préconiser des mesures ciblées revêtant un caractère concret, y compris une formation initiale puis continue, des foires aux questions, du matériel didactique, etc. **Le GRECO recommande la mise en place de mesures concrètes en vue de soutenir l'introduction de règles claires d'intégrité parlementaire, notamment sous la forme d'activités renforcées en matière de formation spécialisée.**

82. Enfin, dans le but d'exprimer la volonté des hommes politiques de restaurer leur image et de regagner la confiance du public, chaque Chambre devrait explorer les moyens d'inculquer, de conserver et de promouvoir une culture d'intégrité auprès de ses membres. Un tel objectif requiert davantage que de simples mécanismes de reddition des comptes. Il suppose un soutien visible de la direction, ainsi que des occasions concrètes de mener des discussions au niveau individuel et institutionnel sur des questions d'intégrité et de déontologie ayant trait à la vie parlementaire. De plus, selon le GRECO, le renforcement de la confiance du public dans le Parlement suppose obligatoirement la communication au dit public d'informations sur les mesures adoptées et les outils mis au point afin de consolider le dogme de l'intégrité parlementaire, d'accroître la transparence et d'instituer une véritable obligation de reddition de comptes.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire. Le principe d'indépendance.

83. La structure du système judiciaire italien est fixée par la Constitution (articles 101 à 113, titre IV) qui consacre à la fois son indépendance et son autonomie (article 104). Le principe d'impartialité des juges est énoncé par les dispositions de la Constitution relatives à : (i) l'interdiction d'engager d'office une procédure (article 24, paragraphe 1) ; (ii) la nomination des juges conformément à la loi (article 25, paragraphe 1) ; (iii) l'interdiction d'instituer des tribunaux d'exception ou spéciaux (article 102) et (iv) la soumission des juges à la loi (article 101, paragraphe 2).

84. En particulier, la Constitution italienne garantit, à titre de pierre angulaire du système, l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble et des juges individuels. En vertu de l'article 104 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant et autonome par rapport aux autres pouvoirs. Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions judiciaires, chaque juge est indépendant et soumis uniquement à la Constitution et à la loi ; il est notamment interdit d'exercer des pressions sur l'intéressé. Le principe d'indépendance de la justice est en outre conforté par le principe d'inamovibilité des juges, tel qu'il est consacré par l'article 107 de la Constitution.

85. Les principes, la structure et l'organisation du système judiciaire italien sont en outre régis par le Décret royal n° 12/1941 (Loi fondamentale sur le système judiciaire) et ses modifications ultérieures. Une série de décrets-lois a introduit des réformes importantes au fil des ans concernant, notamment, les mécanismes de recrutement, l'évaluation des compétences professionnelles des magistrats, la formation initiale et continue, l'organisation des bureaux du parquet, l'évolution du statut des procureurs vers celui des juges et inversement ou les mesures disciplinaires. En outre, la législation secondaire pertinente inclut des règlements, des résolutions et des circulaires publiés par le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*, ci-après « le CSM »). Une réforme globale du système judiciaire est en cours. Une commission d'experts nommée par le ministère de la Justice a récemment soumis des projets de propositions visant entre autres : la suppression de certaines fonctions judiciaires, le recrutement et l'évolution de carrière des magistrats, la responsabilité disciplinaire, les incompatibilités et l'organisation des bureaux du parquet.

86. En Italie, le principe d'unité du système judiciaire s'applique. En d'autres termes, les juges et les procureurs appartiennent au même corps de la fonction publique, à savoir celui des magistrats, et ont les mêmes possibilités d'évolution de carrière (les décisions en la matière étant prises par le CSM). En vertu de l'article 107(3) de la Constitution, les magistrats ne diffèrent l'un de l'autre qu'au regard des fonctions qu'ils occupent. Dans le présent rapport et sauf indication contraire, le terme « magistrat » sert à désigner à la fois les juges et les procureurs. Le chapitre suivant (chapitre V), tel qu'il est consacré aux procureurs, contient d'ailleurs des références croisées au présent chapitre.

##### *Tribunaux*

87. Les différentes instances judiciaires d'Italie sont : la Cour constitutionnelle, les tribunaux (civils et pénaux) ordinaires et les tribunaux spécialisés (administratifs, comptables, militaires et fiscaux).

88. La compétence en matière constitutionnelle est conférée à la Cour constitutionnelle, composée de 15 juges dont un tiers est nommé par le Président de la République, un tiers par les deux Chambres du Parlement réunies en séance conjointe et un tiers par les magistratures suprêmes ordinaires et administratives. Seuls peuvent poser leur candidature les avocats disposant de plus de 20 ans d'expérience professionnelle, les professeurs titulaires d'une chaire dans une faculté de droit ou les

anciens juges d'une magistrature suprême ordinaire ou administrative. En vertu des articles 134 et 90 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître : (i) des questions relatives à la légitimité constitutionnelle des lois et des actes, ayant force de loi, de l'État et des régions ; (ii) des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État, entre l'État et les régions, et entre les régions ; (iii) des accusations portées, aux termes de la Constitution, contre le Président de la République. Le contrôle de la constitutionnalité des lois peut être effectué soit à la demande d'organes spécifiquement autorisés à le faire (État, régions, provinces autonomes), soit par le biais d'une question incidente posée par un juge, dans le cadre d'une procédure, en vue de savoir si la loi applicable en l'espèce est bien constitutionnelle.

89. Les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître des affaires de droit pénal et de droit civil. Ces affaires sont jugées dans le cadre d'une procédure comprenant trois niveaux de juridiction (première instance, appel et cassation). Peuvent ainsi intervenir un juge de paix, un tribunal, une Cour d'appel, la Cour suprême de cassation, un tribunal pour mineurs et un juge ou un tribunal de l'application des peines. La délimitation du ressort des juridictions ordinaires sur le territoire national repose sur le schéma suivant : on compte 508 juridictions de première instance (139 tribunaux et 369 bureaux de juges de paix), 26 Cours d'appel et, enfin, la Cour suprême de cassation qui siège à Rome. Le système juridictionnel italien comprend actuellement 6 481 juges ordinaires (dont 3 007 hommes et 3 474 femmes)<sup>14</sup>. Dans le cadre de ses efforts visant à accroître l'efficacité, le système a entrepris une vaste réorganisation structurelle afin de centraliser les fonctions judiciaires et de réduire le nombre d'organes : 31 tribunaux et 667 bureaux de juges de paix ont été ainsi supprimés. En outre, le nombre et la structure des organes judiciaires font actuellement l'objet d'une révision par le ministère de la Justice qui a établi un groupe de travail à cette fin. Parallèlement, la suppression des tribunaux pour mineurs fait également l'objet de discussions.

90. Les juges de paix sont des juges non professionnels qui rendent des décisions à la fois en droit civil et en droit pénal et connaissent des litiges ayant pour objet des biens de faible valeur ou des infractions mineures<sup>15</sup>. Les tribunaux civils et pénaux de première instance (« les tribunaux » dans l'organigramme exposé plus haut) ont une compétence générale et résiduelle, à savoir qu'ils peuvent connaître de toutes les questions ne relevant pas spécifiquement d'un autre tribunal. Les affaires concernant le droit du travail, les faillites et les familles sont confiées à des sections spéciales des tribunaux ordinaires. Les décisions sont prises par un juge unique ou par un collège de trois juges en fonction de leur importance. Dans le cas d'une procédure pénale, les infractions les plus graves sont jugées par une Cour d'assises composée d'un collège de huit juges : deux juges professionnels et six juges populaires (jurés)<sup>16</sup>.

91. Les Cours d'appel sont des juridictions de deuxième instance comprenant au moins trois sections spécialisées, respectivement, en droit pénal, droit civil et droit du travail. Les tribunaux pour mineurs sont compétents pour connaître des affaires de droit pénal ou de droit civil impliquant des mineurs ; leurs décisions sont contrôlées par la section des mineurs de la Cour d'appel compétente.

92. La Cour de cassation est la juridiction italienne suprême. Elle garantit l'observance scrupuleuse et l'interprétation uniforme de la loi et le respect des limites de compétences des différentes juridictions ; elle règle les conflits de compétence et d'attribution et remplit toutes les autres fonctions que la loi lui attribue. Elle est saisie des pourvois

<sup>14</sup> [Données extraites de la page d'accueil officielle du CSM](#), telle qu'elle a été consultée en mars 2016.

<sup>15</sup> En vertu de l'article 7 du Code de procédure civile, les juges de paix connaissent des litiges portant sur des biens meubles d'une valeur inférieure à 5 000 EUR, des demandes d'indemnisation pour les dommages causés par la circulation de véhicules automobiles et embarcations jusqu'à une valeur de 20 000 EUR et d'autres questions spécifiques. Dans les affaires relevant du droit pénal, les juges de paix sont compétents pour connaître des délits mineurs tels que la diffamation, les menaces, etc.

<sup>16</sup> Voir l'article 5 du Code de procédure pénale ; la Cour d'assises est compétente pour connaître des affaires passibles d'une peine d'emprisonnement à vie ou d'au moins 24 ans, ainsi que d'autres crimes spécifiques.

contre des décisions prises par des juridictions inférieures en droit civil comme en droit pénal, mais se prononce uniquement sur les points de droit sans examiner les affaires au fond. Pour être nommé à la Cour de cassation, un juge, en règle générale, doit avoir au moins atteint le quatrième niveau d'ancienneté (à savoir exercer depuis 16 ans en tant que magistrat). La capacité analytique et scientifique des candidats, telle qu'elle est requise par la loi, est évaluée par un comité spécial désigné par le CSM. Ce dernier procède à la sélection des candidats, sur la base de leur mérite et de leur qualité professionnelle telle qu'elle ressort notamment de leurs publications, avant de confirmer définitivement leur nomination.

93. Les principales fonctions des juridictions spécialisées sont définies à l'article 103 de la Constitution. Les juridictions administratives contrôlent les décisions administratives rendues par les autorités publiques et incluent les tribunaux administratifs régionaux (*Tribunali Amministrativi Regionali*) en qualité de juridictions de première instance et le Conseil d'État. La juridiction compétente en matière de comptabilité publique est la Cour des comptes (*Corte dei Conti*) qui comprend des chambres régionales faisant office de juridictions de première instance et une Chambre centrale. Les juridictions militaires connaissent des infractions au Code des armées commises par des personnes servant sous les drapeaux et se composent des tribunaux militaires (*Tribunali Militari*), des Cours d'appel militaires (*Corti Militari di Appello*) et des tribunaux militaires d'application des peines (*Tribunali Militari di Sorveglianza*). Ces juridictions administratives, comptables et militaires sont confiées à des magistrats professionnels recrutés sur concours et possédant les compétences spécifiques requises. Les tribunaux spécialisés disposent de leurs propres organes d'autoréglementation – à savoir le Conseil de présidence des magistrats administratifs, le Conseil de présidence de la Cour des comptes et le Conseil supérieur de justice militaire – responsables de la carrière, des promotions, des transferts, des procédures disciplinaires, etc. On compte actuellement 420 juges administratifs, 527 juges de la Cour des comptes et 58 juges militaires.

94. Les juridictions fiscales incluent des tribunaux provinciaux (*Commissioni Tributarie Provinciali*) et régionaux (*Commissioni Tributarie Regionali*). La Cour de cassation est compétente pour connaître des appels interjetés contre une décision rendue par un tribunal fiscal. Les membres des tribunaux fiscaux sont nommés par le Président de la République sur une proposition du ministre des Affaires économiques et financières basée elle-même sur une décision du Conseil de présidence des tribunaux fiscaux (c'est-à-dire l'organe d'autoréglementation des juridictions fiscales). Les tribunaux fiscaux de première et deuxième instance sont des juridictions mixtes comprenant à la fois : (i) des magistrats professionnels (en activité ou en retraite) appartenant à des juridictions ordinaires, administratives ou militaires ; et (ii) d'autres catégories professionnelles incluant : des professeurs d'université, des chercheurs universitaires ou des professeurs du secondaire enseignant le droit ou l'économie ; des fonctionnaires en activité ou retraités comptant au moins 10 ans d'ancienneté et diplômés en droit ou en économie ; des officiers en retraite de la *Guardia di Finanza* ; des comptables et autres professionnels répertoriés dans les registres des ingénieurs, des architectes, des arpenteurs géomètres, etc. Ils sont toujours présidés par un magistrat professionnel. Les sanctions disciplinaires comprennent l'avertissement oral, le blâme ou la révocation et sont adoptées par le Conseil de présidence des tribunaux fiscaux. Selon les statistiques communiquées, 14 sanctions disciplinaires ont été infligées en 2014 et 3 en 2015. Le nombre de membres des tribunaux fiscaux s'élève actuellement à 3 354 au niveau provincial et à 1 314 au niveau régional. Une récente réforme de la loi sur le contentieux fiscal a permis le recrutement de nouveaux juges fiscaux exclusivement parmi les candidats qui sont déjà juges ou qui exercent en tant qu'avocats ou comptables certifiés.

95. Compte tenu de l'importance pratique des tribunaux ordinaires et de l'absence de critiques spécifiques concernant les tribunaux spécialisés, l'EEG s'est principalement concentrée sur les premiers. Il n'empêche que les tribunaux fiscaux méritent une attention particulière en raison de certaines controverses entourant leur travail. Plus

spécialement, pendant la visite sur place, plusieurs interlocuteurs ont exprimé des doutes concernant le fonctionnement et la composition de ces tribunaux. Au vu des scandales ayant récemment éclaboussé des membres de tribunaux fiscaux n'appartenant pas au corps des magistrats professionnels, des critiques ont été formulées par certains interlocuteurs pendant la visite sur place concernant le caractère adéquat des mécanismes actuels d'évaluation professionnelle, de formation, de prévention des conflits d'intérêts et de sanction des fautes professionnelles. Les praticiens interrogés ont surtout dénoncé l'absence de professionnalisme et de spécialisation des membres de ces juridictions. Dans ce contexte, l'EEG note, comme indiqué plus haut, que les tribunaux fiscaux se composent à la fois de juges professionnels provenant de diverses juridictions et de juges non professionnels appartenant à différentes catégories ; par conséquent, aucun de ces magistrats ne se consacre entièrement aux contentieux fiscaux. Parallèlement, l'augmentation constante de la charge de travail (le 31 décembre 2015, le nombre d'affaires pendantes devant les tribunaux fiscaux provinciaux et régionaux atteignait 538 191) et l'extrême complexité de certaines affaires imposent un niveau accru de professionnalisme et de spécialisation. De plus, les tribunaux fiscaux souffrent d'une pénurie de personnel, puisque l'on compte seulement 1 415 magistrats fiscaux en activité sur les 4 668 postes répertoriés. Certains interlocuteurs ont également exprimé des doutes quant au caractère adéquat du système de rémunération composé d'un élément fixe (d'un montant mensuel de 415 EUR pour le président du tribunal et de 311 EUR pour les autres membres) auquel vient s'ajouter la somme de 78 EUR pour chaque dossier clos. Les autorités ont fourni l'exemple suivant : tout juge réglant environ 10 affaires par mois et faisant également office de rapporteur dans 5 affaires perçoit une rémunération brute de 628,50 EUR (soit 358 EUR nette). Plus généralement, certains interlocuteurs ont souligné la relation extrêmement distante entre les citoyens et l'administration fiscale, laquelle empêche tout dialogue propice à un règlement extrajudiciaire à l'amiable à l'initiative de ladite administration, par exemple dans le cadre d'un mécanisme de conciliation qui permettrait de réduire le nombre en constante augmentation des appels synonyme d'une charge de travail ingérable et étouffe le système judiciaire italien.

96. L'EEG note en outre que les juridictions fiscales se distinguent des autres sous plusieurs aspects. Leurs membres sont sélectionnés parmi différentes catégories professionnelles et ne constituent pas un corps professionnel autonome. Leur statut et leur système de rétribution se rapprochent en fait de ceux des juges non professionnels. Ceci dit, l'EEG estime que la surveillance globale des membres de ces juridictions spécialisées laisse gravement à désirer sur plusieurs points.

97. Premièrement, l'EEG relève que le cadre législatif actuel n'impose ni formation initiale ou continue ni évaluation professionnelle périodique des membres des tribunaux fiscaux. De plus, aucun Code de conduite n'a été introduit à l'usage des intéressés. Malgré un régime strict d'incompatibilité et des règles en matière de sanction des infractions disciplinaires, les récents scandales de corruption impliquant une partie de ces magistrats démontrent qu'il faudrait déployer des efforts supplémentaires pour garantir un système efficace de surveillance et d'application des normes d'intégrité.

98. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris qu'un projet de loi récent, tel qu'il a été soumis au Parlement le 8 avril 2016, vise à abolir ce type de tribunaux spécialisés et à le remplacer par des sections fiscales au sein des tribunaux ordinaires. Une partie des interlocuteurs ont exprimé des doutes quant à ce projet en faisant remarquer que les tribunaux ordinaires connaissent déjà une charge de travail excessive et ne sont pas toujours en mesure de gérer efficacement ce supplément de travail (malgré le recrutement prévu de 750 nouveaux magistrats). L'EEG partage ces craintes. Parallèlement, il est clair qu'une série de mesures s'impose pour corriger les lacunes décrites plus haut. Par conséquent, **le GRECO recommande d'adopter (i) une politique délibérée de prévention et de détection des risques de corruption et de conflits d'intérêts au sein des juridictions fiscales ; (ii) des mesures appropriées**

**en vue de renforcer le contrôle des compétences professionnelles et de l'intégrité des membres des tribunaux fiscaux, notamment en introduisant un système d'évaluation périodique et de formation continue dans le domaine de la déontologie, de la conduite escomptée, de la prévention de la corruption et des questions connexes ; (iii) une série de normes/code de conduite assorties de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques.**

99. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué qu'elles étaient d'accord avec les préoccupations soulevées par l'EEG dans les paragraphes précédents et les mesures d'amélioration telles que recommandées. La présidence du Conseil des tribunaux fiscaux a souligné que, consciente des problèmes, elle avait lancé des actions correctives, notamment en établissant des programmes de formation, en étroite coopération avec d'autres conseils de la magistrature, la Cour constitutionnelle et des facultés de droit et d'économie sélectionnées, en renforçant le système disciplinaire, en planifiant des inspections sur une base régulière et périodique, en approuvant un plan d'action anti-corruption triennal (2016-2018), en remplissant un rôle proactif dans l'élaboration de la loi sur la réforme fiscale, etc.

#### *Juges non professionnels*

100. En vertu de l'article 106 de la Constitution, la loi prévoit les cas dans lesquels la justice est rendue par des juges non professionnels répartis en plusieurs catégories : les juges de paix, les juges non professionnels de tribunal (*giudici onorari di tribunale*), les experts auprès de tribunaux pour mineurs ou de sections pour mineurs des Cours d'appel et les experts de tribunaux compétents en matière de surveillance de l'application des décisions judiciaires (*tribunali di sorveglianza*). Les juges non professionnels siégeant dans un tribunal peuvent examiner seuls à la fois des affaires pénales et civiles<sup>17</sup>. De plus, ils peuvent remplacer un magistrat professionnel au sein d'un collège de trois juges. Ils appartiennent au système judiciaire et, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent se conformer aux mêmes principes et règles que celles régissant les magistrats professionnels. Leur surveillance est confiée au CSM et des mesures ont récemment été prises pour renforcer leur évaluation professionnelle, notamment dans le cadre d'appréciations triennales.

101. L'EEG n'ignore pas que les juges non professionnels jouent un rôle important en Italie dans la gestion des affaires judiciaires et de la charge de travail, compte tenu notamment de la vacance persistante de certains postes au sein du système. Le CSM a progressivement élargi au fil des années la sphère de compétence de ces magistrats pour leur confier un rôle allant au-delà du simple remplacement d'un juge professionnel<sup>18</sup>. Le gouvernement a reconduit à plusieurs reprises des juges non professionnels dans leurs fonctions, même après l'expiration de leur mandat, afin d'éviter de graves dysfonctionnements au sein du système judiciaire. Dans ce contexte, l'EEG se félicite de la profonde réforme en cours visant ces magistrats honoraires. L'EEG a appris, après la visite sur place, que la Loi 57/2016 relative à la « Délégation au gouvernement du soin d'entreprendre une révision complète du rôle des magistrats non professionnels et des juges de paix » a été adoptée ; elle vise à réformer globalement les modalités d'exercice de leurs fonctions par les intéressés et notamment d'établir un statut unique incluant entre autres le renforcement de leur formation professionnelle, de leur supervision et de

---

<sup>17</sup> Voir l'article 43 *bis* du Décret royal n° 12/1942. En matière pénale, les juges non professionnels peuvent connaître des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas quatre ans et/ou d'une amende, ainsi que d'autres infractions pénales spécifiques telles qu'elles sont répertoriées à l'article 550 du CPP. En matière civile, les juges non professionnels siégeant à un tribunal peuvent connaître des affaires pouvant être tranchées par un magistrat professionnel unique, à l'exception de celles relevant du droit de la faillite, du droit des sociétés et des mesures de précaution, etc.

<sup>18</sup> Les juges non professionnels de tribunal peuvent s'acquitter de leurs fonctions soit dans le cadre d'un système de mentorat en stricte coopération avec des juges professionnels, soit de manière autonome dans les limites imposées par la loi. Cette dernière possibilité est réservée aux situations dans lesquelles de nombreux postes judiciaires demeurent vacants.

leur évaluation. Selon l'article 5 de la loi, le Président de la Cour coordonne les juges de paix. En outre, l'article 4 renforce le régime d'incompatibilité à l'égard des juges de paix, dont l'objectif est la prévention de tout conflit d'intérêts. Ces deux dispositions sont déjà pleinement opérationnelles, tandis que les autres dispositions de la loi attendent une nouvelle réglementation pour leur mise en œuvre.

#### *Ministère de la Justice*

102. En vertu de la Constitution italienne (article 110), le ministre de la Justice est responsable de l'organisation et du fonctionnement des services relatifs à la justice (recrutement du personnel, administration, fourniture de locaux et de structures opérationnelles, etc.). Le ministre de la Justice est également responsable des actions disciplinaires à l'encontre d'un magistrat (article 107 de la Constitution) et de la supervision du fonctionnement correct du système judiciaire. Pour s'acquitter de ces devoirs, le ministre est habilité à effectuer des inspections et à mener des enquêtes administratives.

#### *Organes d'autoréglementation*

103. Le système judiciaire italien s'administre très largement tout seul. En vertu de l'article 104 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura* ou CSM) est établi – comme un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir – afin de garantir l'indépendance et l'autonomie du système judiciaire. Il est notamment responsable du recrutement, des affectations, des promotions et des mesures disciplinaires (article 105 de la Constitution). Il rédige en outre des propositions et des avis concernant l'organisation dudit système. Le Conseil est également investi du pouvoir de protéger l'image du système judiciaire et de réagir face à tout agissement de nature à porter atteinte à la crédibilité et à l'indépendance dudit système. Établi pour la première fois en 1958, le CSM devrait être prochainement réformé et une commission d'experts (dénommée *Commissione Vietti*) formée par le ministère de la Justice vient de présenter des propositions en ce sens (par exemple, concernant le fonctionnement du CSM, la distribution du travail en matière de procédures disciplinaires, de transparence des votes en sessions plénières du CSM, etc.). Les autorités italiennes ont souligné que le CSM donnait priorité à la réforme interne de son fonctionnement afin d'en améliorer la transparence et sa responsabilité; des mesures sont actuellement prises dans ce sens (par exemple, de nouvelles règles ont été introduites concernant la sélection de candidats à des postes de haute responsabilité dans le judiciaire datant du 30 Juillet 2015, la réforme des règles internes de fonctionnement du CSM du 26 Septembre 2016, etc.).

104. En ce qui concerne sa composition, le CSM inclut trois membres d'office : le Président de la République (qui en assume également la présidence; son rôle consiste à représenter les principes d'unité nationale et garantir le respect de la Constitution), le président de la Cour de cassation et le procureur général de la Cour de cassation (article 104 de la Constitution). En ce qui concerne les 24 membres élus, 16 sont des membres du système judiciaire élus par l'ensemble des magistrats toutes catégories confondues, deux sont des magistrats de la Cour de cassation (juges et/ou procureurs), quatre sont des procureurs et dix sont des juges statuant au fond dans le cadre de leurs fonctions (c'est-à-dire qu'ils siègent dans une juridiction de première ou de deuxième instance). Les membres du système judiciaire sont élus au système majoritaire au sein d'une circonscription nationale unique pour chacune des trois catégories. Les huit membres non professionnels sont élus pendant une séance conjointe du Parlement (une majorité de trois cinquièmes des membres des deux Chambres étant requise aux deux premiers tours, alors qu'une majorité de trois cinquièmes des seuls membres présents suffit à partir du troisième tour). La liste des candidats se compose de professeurs enseignant le droit dans une université et d'avocats comptant au moins 15 ans d'expérience professionnelle. Les membres élus occupent leurs fonctions pendant

quatre ans et ne peuvent pas être réélus pour un deuxième mandat. Les membres du CSM élisent un vice-président parmi les membres non professionnels. Ce dernier préside les séances plénières en cas d'absence du Président de la République et exerce les fonctions qui lui sont déléguées par ce dernier. Il assure en outre la direction de la Commission de la présidence chargée de promouvoir l'activité de cet organe, de mettre en œuvre les résolutions adoptées et de gérer le budget. Le CSM dispose d'une autonomie complète en matière financière et comptable. Concernant, le rôle du Président de la République dans le CSM, l'EEG le juge conforme aux normes internationales, qui soulignent que les membres des conseils judiciaires ne doivent pas être des responsables politiques, des membres du parlement, de l'exécutif ou de l'administration<sup>19</sup>. En Italie, le Président de la République est le chef de l'Etat, nommé pour une période de sept ans par un vote aux deux tiers du Parlement, parmi tout citoyen italien qui est âgé de 50 ans ou plus et jouit des droits civiques et politiques. La durée et les conditions du mandat sont indépendantes des partis politiques. Par conséquent, le mandat du Président ne peut se terminer que pour motif de démission volontaire, décès, invalidité permanente (pour cause de maladie grave), et révocation pour crimes de haute trahison ou une atteinte à la Constitution. La position du Président de la République est incompatible avec toute autre fonction. Le Président de la République ne dispose que de pouvoirs formels ou honorifiques: les actes présidentiels doivent être contresignés par un membre du gouvernement (à l'exception des pouvoirs présidentiels autonomes de grâce et commutations) et la responsabilité politique repose sur le gouvernement (articles 83 à 91 de la Constitution).

105. L'organisation, les devoirs et les compétences du CSM sont en outre fixés par la loi<sup>20</sup> et les règles de procédures internes adoptées par le Conseil lui-même. Pour qu'une résolution du CSM soit valide, il faut qu'elle ait été adoptée en présence d'au moins dix juges et de cinq membres élus par le Parlement. Les décisions sont adoptées à la majorité ; en cas de vote serré, la voix du président prévaut. Le Conseil s'acquitte de ses devoirs en session plénière, sur la base de propositions soumises par la commission compétente. Chaque commission se compose de six membres réguliers (quatre magistrats et deux membres non professionnels) et exerce ses compétences dans un domaine spécifique.

106. Le CSM est à la tête de l'organisation bureaucratique chargée de gouverner le système judiciaire. Pour s'acquitter de ses tâches, il est assisté – à divers titres – par des Conseils de la Justice et par les présidents de tribunaux et les directeurs de bureaux du parquet. Les Conseils de la Justice sont des organes locaux d'auto-gouvernance établis dans chaque district judiciaire ; ils rédigent des avis et des propositions concernant l'organisation des tribunaux et la carrière des magistrats, sous l'angle notamment de l'évaluation professionnelle, des recommandations pour une promotion, des changements de postes, etc. Les Conseils de la Justice sont également chargés de préparer les procédures relatives aux magistrats non professionnels et de surveiller l'activité des organismes judiciaires de leur district. Leurs avis et propositions sont soumis au CSM à qui incombe la décision finale.

#### Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

107. Tout candidat au poste de magistrat ordinaire doit passer un concours (article 106 de la Constitution) comprenant trois examens écrits et un examen oral. Les intéressés doivent avoir la nationalité italienne, moins de 40 ans, ne pas être déchu de leurs droits civils et afficher une conduite irréprochable. Les autorités ont souligné la rigueur des contrôles des antécédents des candidats et de la conformité à certains critères, dont l'absence de condamnation pénale, ainsi que le fait de ne pas faire l'objet d'une enquête

---

<sup>19</sup> Avis n° 10/2007 du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société.

<sup>20</sup> Loi n° 195/1958 relative à la composition et au fonctionnement du CSM, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 695/1975.



préliminaire et de ne jamais avoir été mutés d'office ou révoqués dans l'administration publique pour incompétence ou faible rendement.

108. Seuls les candidats ayant obtenu un diplôme en droit d'un établissement d'enseignement supérieur sont admis à présenter le concours. Une exception est consentie aux candidats relevant des catégories professionnelles suivantes, même s'ils ne sont pas titulaires d'un diplôme en droit : magistrats siégeant dans une juridiction administrative ou comptable ; fonctionnaires titulaires d'une capacité en droit ayant au moins cinq ans d'expérience à un poste de responsabilité ; professeurs de droit dans une université ; avocats n'ayant jamais fait l'objet de sanctions disciplinaires ; magistrats honoraires comptant au moins six ans d'expérience professionnelle ; titulaires d'un doctorat en droit. Les candidats ayant réussi le concours sont nommés magistrats par un décret du ministre de la Justice sur décision du CSM, après approbation par ce dernier de la liste de classement établie par la Commission.

109. Les magistrats nouvellement nommés n'exercent pas de fonctions judiciaires, mais doivent suivre une formation de 18 mois (un an de formation générale et six mois de formation spécialisée correspondant à la charge qu'ils sont censés occuper, à savoir juge ou procureur). La formation comporte des cours théoriques et pratiques et elle est dispensée pour partie dans les locaux de l'École supérieure de la magistrature (six mois) et pour partie dans le cadre d'un emploi à temps partiel au sein d'un organisme judiciaire (12 mois).

110. À la fin de sa formation générale, chaque candidat fait l'objet d'une évaluation par le CSM afin de déterminer s'il peut occuper des fonctions judiciaires sur la base des commentaires formulés par le Conseil de la Justice compétent, ainsi que par le juge de coordination du stagiaire (sur la base des différentes évaluations effectuées au cours de la période de formation par les magistrats expérimentés chargés de les superviser)<sup>21</sup>. L'École supérieure de la magistrature (*Scuola Superiore della Magistratura*) donne, elle aussi, son avis. Les critères à prendre en considération incluent : la compétence professionnelle, la capacité d'analyse juridique, la prédisposition à exercer des fonctions de manière responsable ; la productivité et le dévouement au travail ; la diligence ; l'indépendance et l'impartialité. En cas d'évaluation négative, le stagiaire concerné est autorisé à recommencer une formation d'un an à l'issue de laquelle, en cas de nouvelle évaluation négative, il sera révoqué. À la fin de leur formation, les magistrats sont nommés par décret du ministre de la Justice sur proposition du CSM. Les magistrats ne peuvent pas occuper les fonctions de juge d'instruction, de juge habilité à rendre seul un jugement en matière pénale (en ce qui concerne les infractions les plus graves)<sup>22</sup> ou de juge procédant à une audience préliminaire avant d'être soumis à leur première évaluation des performances (quatre ans après leur nomination).

111. À titre d'exception à la règle de recrutement par concours, les professeurs de droit titulaires d'une chaire universitaire et les avocats comptant au moins 15 ans d'expérience et inscrits aux tableaux spéciaux pour les juridictions supérieures peuvent être appelés aux fonctions de conseillers à la Cour suprême de cassation pour mérites éminents (article 106 de la Constitution).

112. L'article 107 de la Constitution consacre le principe d'inamovibilité et les magistrats ne peuvent être suspendus, transférés ou révoqués que sur la base d'une résolution du CSM et dans les cas prévus par la loi. Par conséquent, un magistrat ne peut être affecté à un autre district et/ou à d'autres fonctions qu'avec son consentement et sur la base d'une résolution du CSM.

---

<sup>21</sup> Les magistrats de coordination servent de référents à plusieurs (généralement cinq) nouveaux recrutés.

<sup>22</sup> Les magistrats nouvellement nommés peuvent rendre la justice en qualité de juges uniques dans les procédures visant les infractions répertoriées à l'article 550 du CPP.

113. Nonobstant la règle d'inamovibilité, l'article 19 du Décret-loi n° 160/2006 interdit aux juges de première ou deuxième instance d'exercer les mêmes fonctions au sein d'une seule et même juridiction pendant plus d'une certaine période fixée actuellement à 10 ans par le CSM. Cette mesure vise à éviter la concentration excessive des pouvoirs et à garantir une rotation équitable des magistrats.

114. Les transferts ou affectations doivent obéir à une procédure concurrentielle commençant par la création de la liste des postes vacants. L'affectation des candidats doit répondre à des critères objectifs tels que l'ancienneté et les qualifications. Il est possible de tenir compte de raisons de santé et/ou familiales dans certains cas particuliers. Les exceptions à cette règle, c'est-à-dire les cas dans lesquels un magistrat peut être affecté d'office, sont limitativement énumérées par la loi : nécessité de répondre à des besoins de services spécifiques ; suppression d'un poste ou réduction de personnel ; incompatibilité. Tout transfert décidé d'office peut être contesté devant le tribunal administratif.

115. De plus, un magistrat peut être transféré d'office dès lors qu'il s'avère incapable de s'acquitter de ses fonctions de manière indépendante et impartiale pour des raisons dont il ne saurait être tenu responsable. Cette mesure revêt un caractère administratif et elle est adoptée par le CSM en présence d'une situation dans laquelle l'intéressé est incapable d'exercer ses fonctions judiciaires pour des raisons qui ne sauraient nécessairement justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire (on cite, par exemple, le cas d'un procureur général ayant été muté en raison d'un grave conflit avec les autres magistrats de son bureau, lequel aurait suscité un climat de défiance). Ce transfert ne saurait être comparé à celui imposé à titre disciplinaire, soit en tant que mesure de précaution soit en tant que sanction accessoire. Selon certains interlocuteurs, cette mesure devrait être renforcée afin de fournir au CSM le moyen de réagir rapidement et adéquatement en révoquant un magistrat dans toutes les situations pouvant porter préjudice à la crédibilité et à l'image du système judiciaire, sans attendre qu'une décision disciplinaire soit rendue. L'EEG ne peut qu'abonder dans ce sens. Selon les informations communiquées, depuis 2011 le CSM n'a procédé qu'à deux transferts pour « raisons d'incompatibilité » (le dossier a d'ailleurs été clôturé lorsque les magistrats concernés ont eux-mêmes sollicité leur mutation avant que le Conseil ne rende sa décision).

116. Les règles de promotion sont les mêmes pour les juges et pour les procureurs. Le travail de l'ensemble des magistrats est régulièrement évalué sur la base de critères objectifs et uniformes et des normes prévues par la loi, ainsi que de circulaires détaillées diffusées par le CSM. Les juges et les procureurs sont soumis à évaluation tous les quatre ans pendant les 28 premières années à leur poste. Les critères applicables incluent : 1) les connaissances juridiques et les compétences professionnelles ; 2) la productivité et l'efficacité ; 3) la diligence ; et 4) le dévouement. Parmi les indicateurs à prendre en considération au moment de déterminer la conformité à ces critères figurent : la qualité des décisions judiciaires rendues par l'intéressé ; le sort réservé aux dites décisions (à savoir la proportion de celles ayant été infirmées ou cassées en appel) ; le nombre de décisions judiciaires rendues et de procédures menées à leur terme ; le respect des délais ; la participation et la contribution au fonctionnement correct de l'organisme judiciaire concerné (empressement à remplacer un collègue, assiduité aux sessions de formation, contribution à la résolution des problèmes organisationnels, etc.). L'indépendance, l'impartialité et l'équité sont des conditions préalables considérées comme indispensables pour assumer des fonctions judiciaires et sont expressément prises en considération par le CSM, les Conseils de la Justice et les directeurs des organismes judiciaires au moment d'évaluer un magistrat ; lorsque ce dernier ne répond pas aux conditions, l'évaluation est négative. La loi prévoit les conséquences (professionnelles et économiques) spécifiques d'une évaluation « non favorable » ou « négative » : tout magistrat ayant fait l'objet de deux évaluations négatives successives doit être libéré du service. Au cours des cinq dernières années, le CSM a rendu

44 évaluations négatives, 117 évaluations «non favorables» et 9 428 évaluations favorables.

117. Une révocation n'est possible que : en présence de deux évaluations négatives successives, à titre de sanction disciplinaire ou si le magistrat concerné n'est pas en mesure d'assumer correctement ses fonctions judiciaires pour des raisons de santé. L'âge de la retraite pour les magistrats est fixé à 70 ans.

118. En ce qui concerne la rémunération des magistrats, les salaires des juges et des procureurs obéissent au même barème. En début de carrière, un magistrat perçoit un salaire annuel brut de 46 703,95 EUR (29 446,90 EUR net). Les stagiaires ont droit aux allocations suivantes après leur première affectation dans un district autre que celui où ils résident : 1) indemnité d'affectation pendant un an (pour un montant mensuel d'environ 400 EUR net pendant les six premiers mois et de 200 EUR pendant six mois supplémentaires) ; 2) une indemnité d'installation unique (d'environ 1 750 EUR nette pour les magistrats déménageant avec leur famille) ; 3) le remboursement des frais de déplacement et de déménagement vers le lieu de la nouvelle affectation. Le salaire augmente après les troisième, cinquième et septième évaluations professionnelles (c'est-à-dire au bout de 12, 20 et 28 ans à compter de la nomination). Le salaire annuel brut d'un magistrat venant d'être évalué pour la septième fois s'élève à 170 078,97 EUR (92 965,81 EUR net). Le Premier président de la Cour de cassation perçoit un salaire annuel brut, ce que l'on appelle rémunération plafonnée, de 240 000 EUR (127 398,02 EUR net). Les magistrats n'ont pas droit à des avantages supplémentaires tels que des allocations familiales et une prime de recherche et de documentation, un régime fiscal particulier ou des allocations de logement.

119. Il est possible de passer de la fonction de juge à celle de procureur et inversement, sauf dans les circonstances où la loi interdit spécifiquement cette pratique, c'est-à-dire : (i) au sein du même district judiciaire ; (ii) au sein d'un autre district de la même région ; (iii) dans le ressort de la Cour d'appel désignée par la loi comme juridiction de deuxième instance chargée de statuer sur la responsabilité pénale des magistrats du district dans lequel le magistrat concerné occupait ses fonctions au moment du changement de poste. Au cours de sa carrière, un magistrat ne peut passer d'une fonction à l'autre qu'à quatre reprises au maximum et il doit occuper chaque fonction pendant au moins cinq ans avant de pouvoir de nouveau solliciter un changement. Avant de changer de fonction, le magistrat est tenu de suivre un cours de formation spéciale. De plus, il doit obtenir l'avis favorable du CSM qui se base en l'occurrence sur l'opinion – constatant la capacité de l'intéressé à occuper la nouvelle fonction qu'il sollicite – rendue par le Conseil de la Justice compétent. Au cours des cinq dernières années, 96 juges sont devenus des procureurs, et 128 procureurs sont passés juges.

120. Enfin, toute décision du CSM visant une promotion, une évaluation, un transfert et plus généralement l'évolution de carrière d'un magistrat peut faire l'objet d'un appel devant le tribunal administratif. L'EEG considère le système de recrutement, d'évaluation et de promotion des magistrats italiens comme suffisamment détaillé et rigoureux et, par conséquent, de nature à satisfaire les garanties d'objectivité et de responsabilité.

#### Gestion des affaires et procédure

121. La Constitution italienne consacre le principe de désignation légale des juges naturels, à savoir que les intéressés doivent être sélectionnés sur la base de critères objectifs et fixés à l'avance par la législation. Ce principe fondamental vise à assurer l'impartialité de l'exercice des fonctions judiciaires, ainsi que l'indépendance des juges.

122. La répartition des affaires au sein du tribunal compétent s'effectue d'abord en vertu de la division de l'instance concernée en sections spécialisées dans un domaine

particulier du droit (pénal, civil, du travail, de la famille, de la faillite, des sociétés). Les affaires sont automatiquement réparties sur la base de critères objectifs et fixés à l'avance dans les tableaux organisationnels du tribunal (*tabelle di organizzazione*). En vertu des règles CSM, le président de chaque tribunal est censé mettre à jour tous les trois ans les tableaux de l'instance dont il assume la responsabilité<sup>23</sup>. Lesdits tableaux tiennent compte de la structure et du mode de fonctionnement de l'organisme judiciaire, de sa charge de travail, du nombre de ses juges (professionnels ou non), etc. Ils sont soumis pour approbation au Conseil de la Justice compétent qui rédige un avis et le communique au CSM pour approbation. Les demandes de dérogation aux critères fixés à l'avance ne sont recevables qu'en présence de raisons de service avérées et doivent faire l'objet d'une motivation spéciale. Un juge peut être dessaisi d'une affaire dès lors qu'il existe des motifs justifiant sa récusation.

123. Les procédures judiciaires dans le prétoire sont en principe publiques et orales, même si elles peuvent avoir lieu à huis clos sur décision du tribunal (par exemple dans le but de protéger un secret d'État, de préserver l'ordre et la moralité publics, de protéger la vie privée de particuliers ou de témoins ou bien la sensibilité des victimes d'une infraction sexuelle)<sup>24</sup>. En ce qui concerne les procédures civiles, les parties, les avocats, les juges et le personnel judiciaire ont directement accès à l'ensemble du dossier (dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler un procès civil en ligne - *processo civile telematico*), alors que le public peut accéder à des sites Web indiquant les progrès de la procédure et contenant d'autres informations non confidentielles. De plus, la quasi-totalité des organismes judiciaires disposent de leur propre site Web.

124. Le principe de durée raisonnable de la procédure est consacré par l'article 111 de la Constitution et également énoncé par la Loi n° 89/2001 qui habilite les parties à exiger une compensation financière équitable de l'État en cas de violation de leur droit d'obtenir justice dans les délais. Pour éviter que les procédures ne prennent trop de retard, les présidents de tribunal veillent à ce que leurs juges terminent leur dossier sans retard superflu et adoptent les mesures organisationnelles requises pour accroître l'efficacité et le respect du délai établi par la loi<sup>25</sup>. En outre, tout retard réitéré, important et injustifié dans l'exercice de ses activités judiciaires par un magistrat est considéré comme constitutif d'une infraction disciplinaire. La charge de travail importante pesant sur toutes les instances a entraîné des retards et l'engagement de nombreuses procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats concernés ; en fait, la plupart des procédures disciplinaires visant un magistrat concernent le retard pris par l'intéressé dans l'exercice de ses activités judiciaires (pour plus de détails et des indications chiffrées, voir le paragraphe 168).

125. Dans ce contexte, le retard accumulé dans la gestion des affaires demeure un problème majeur pour le système judiciaire. Bien que les magistrats italiens comptent parmi les plus productifs d'Europe, à la fois en droit civil et en droit pénal, les derniers rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) attestent que l'Italie est l'un des pays enregistrant le plus d'affaires pendantes et la durée des procédures la plus longue<sup>26</sup>. Ces dernières années, les autorités italiennes ont adopté un certain nombre de mesures législatives visant à s'attaquer aux lacunes expliquant l'inefficacité du système, notamment par le biais de la réorganisation et de la rationalisation des tribunaux, l'introduction d'un régime de médiation obligatoire en droit

---

<sup>23</sup> Le CSM rédige tous les trois ans une circulaire répertoriant les critères objectifs d'affectation des affaires (relevant à la fois du droit civil et pénal) aux chambres, collèges et juges uniques.

<sup>24</sup> Voir l'article 128 du Code de procédure civile et l'article 472 du Code de procédure pénale.

<sup>25</sup> En vertu de l'article 37 de la Loi n° 111/2011, les directeurs des organismes judiciaires doivent adopter un programme de travail annuel visant à gérer les affaires pendantes et à réduire la durée des procédures.

<sup>26</sup> [Rapport de la CEPEJ sur les « Systèmes judiciaires européens » - Édition 2016 \(données 2014\)](#), CEPEJ [Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings](#), septembre 2015 (données relatives à la période 2006-2012), en anglais uniquement.

civil, l'instauration d'un système de « filtrage » des recours dans les affaires civiles<sup>27</sup>, la promotion des procédures extrajudiciaires, l'élaboration d'un système de procès civil en ligne, etc. Des résultats positifs sont déjà perceptibles et l'Italie enregistre une légère diminution des affaires entrantes ; pourtant, l'arriéré accumulé constitue encore un problème majeur avec 3 886 285 procédures civiles et 3 467 896 procédures pénales pendantes devant les tribunaux<sup>28</sup>.

126. En ce qui concerne la durée des procédures, certains résultats positifs ont été obtenus en matière civile. Une étude récente du ministère de la Justice révèle que la durée moyenne d'une procédure civile devant les tribunaux s'établissait, début 2016, à 367 jours. Pourtant, le délai nécessaire au prononcé reste excessivement long, surtout en ce qui concerne les recours devant une juridiction d'appel ou les pourvois en cassation. En fait, la durée moyenne pendant la période 2014-2015 s'établissait comme suit : 819 jours en deuxième instance et 1 427 jours en cassation. Il en va de même dans les affaires pénales, puisque le délai nécessaire au prononcé dépasse un an (389 jours pour un arrêt en première instance, 819 jours pour un arrêt rendu par une juridiction d'appel et 1 427 pour un arrêt rendu par la Cour de cassation)<sup>29</sup>. Pendant la visite sur place, plusieurs personnes interrogées ont souligné la nécessité de rationaliser et de simplifier les procédures en place, à la fois en droit civil et en droit pénal. En outre, certains interlocuteurs appartenant à l'appareil judiciaire ont souligné l'importance de l'adoption urgente de réformes législatives faisant déjà l'objet de propositions devant le Parlement (dans le cadre d'un projet de loi visant à modifier le CP et le CPP – notamment sous l'angle du délai de prescription, des modalités de l'introduction d'un recours devant une Cour d'appel ou d'un pourvoi en cassation – de manière à rationaliser la procédure ; ainsi que de décrets législatifs visant à dépénaliser certains délits mineurs, etc.). La rationalisation de l'accès aux juridictions d'appel et à la Cour de cassation représente, aux yeux de l'EEG, une condition fondamentale de réduction de l'arriéré accumulé, de sorte qu'elle ne saurait approuver les mesures prises par les autorités dans ce domaine (notamment en ce qui concerne la mise en place de filtres) et qu'elle prie instamment l'Italie de poursuivre ses efforts dans ce domaine sensible, y compris en adoptant rapidement les propositions pertinentes déposées en la matière sur le bureau du Parlement.

127. Les discussions menées sur place ont permis d'identifier un autre problème, à savoir la pénurie de ressources matérielles et humaines qui affecte le fonctionnement d'un système judiciaire déjà surchargé. Dans ce contexte, il convient de noter que l'Italie est l'un des pays comptant le moins de juges par habitant de toute l'Europe, alors que sa population est très procédurière. On dénombre presque 1 100 postes vacants à pourvoir sur un total d'environ 9 000 magistrats professionnels. Les effectifs du personnel auxiliaire pèchent également par leur insuffisance, dans la mesure où les personnes arrivées à l'âge de la retraite ou démissionnaires ne sont pas remplacées et qu'aucun recrutement n'a été organisé au cours des 18 dernières années<sup>30</sup>. L'affectation de

---

<sup>27</sup> La phase de « filtrage » vise à sélectionner uniquement les recours dont la Cour estime a priori qu'ils ont de bonnes chances d'aboutir. Lorsque la Cour, sur la base d'un examen préliminaire, conclut à « l'absence de probabilité raisonnable » d'une issue favorable, le recours est déclaré irrecevable. Cette décision doit être motivée et rendue lors de la première audience, à l'issue de l'audition des parties. Lorsqu'un recours est déclaré irrecevable, la partie appelante peut contester, devant la Cour constitutionnelle, la décision rendue en première instance. La phase de « filtrage » ne concerne ni les procédures exigeant la participation du procureur (par exemple une procédure de déclaration en faillite) ni les procédures sommaires.

<sup>28</sup> Données émanant du ministère de la Justice, concernant (i) affaires civiles, telles que mentionnées dans le rapport du Bureau des Statistiques (publié au cours du deuxième semestre de 2016). La diminution remarquable des procédures entrantes passant de 1 947 538 en 2013 à 1 748 384 en 2015 ont permis à l'Italie de remonter dans le classement de la 160e à la 111e place dans le rapport de la Banque Mondiale « Doing Business 2016 » ; (ii) affaires pénales, telles que mentionnées dans le [rapport sur la justice italienne en 2015](#), publié par le Premier président de la Cour de cassation.

<sup>29</sup> Données du ministère de la Justice, 7 mai 2016, voir la page Web [Giustizia Newsonline. Home - Ministero della Giustizia](#).

<sup>30</sup> Une procédure de recrutement de 1 000 postes additionnels de greffiers a été ouverte après la visite d'évaluation.

ressources financières et humaines suffisantes pour permettre au système judiciaire de jouer son rôle dans des conditions de travail appropriées revêt par conséquent une importance cruciale, tant au niveau de l'efficacité que de l'indépendance. L'EEG admet cependant aussi que, en une période caractérisée par une crise économique et financière entraînant des coupes budgétaires dans l'ensemble du secteur public, les efforts doivent impérativement porter également sur l'amélioration de la gestion des maigres ressources. Les autorités italiennes affirment travailler d'arrache-pied dans ce but et l'EEG les encourage à poursuivre de manière à renforcer l'efficacité de la gestion des moyens dont dispose déjà le système judiciaire. Une récente résolution du CSM, adoptée en juin 2016, attire l'attention sur l'urgence du problème, appelle à une action rapide et expose les propositions pertinentes en la matière du ministère de la Justice.

128. De plus, le problème de l'expiration du délai de prescription demeure non résolu. Malgré certains progrès enregistrés récemment dans ce domaine, les statistiques révèlent que le nombre de procédures pénales ayant dû être abandonnées en raison de l'expiration du délai de prescription avant le procès reste alarmant. En 2014, 132 296 procédures pénales ont dû être ainsi abandonnées (dont 23 % en deuxième instance)<sup>31</sup>. Il est clair que la perspective de voir une procédure prescrite incite malheureusement bon nombre de condamnés en première instance à introduire un recours devant une instance supérieure, déjà surchargée, et dissuade les intéressés d'opter pour d'autres procédures comme la transaction pénale. Dans le rapport des premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation, ainsi que dans le troisième rapport d'évaluation, le GRECO avait déjà fait part de ses profondes préoccupations concernant le délai de prescription et son impact négatif sur les enquêtes et les décisions relatives aux affaires de corruption en Italie et instamment prié les autorités de prendre des mesures correctrices<sup>32</sup>. L'EEG déplore qu'aucune réforme harmonisée et systématique de la question n'ait été encore entreprise.

129. Considérés dans leur ensemble, les facteurs susmentionnés provoquent inévitablement deux situations indésirables affectant à la fois la perception du système par le public et la réalité quotidienne des praticiens. D'un côté, les retards et les arriérés comptent pour beaucoup dans la défiance du public à l'égard du système judiciaire et de sa capacité à poursuivre et à punir les auteurs d'actes de corruption. De l'autre, la charge de travail excessive des magistrats, alliée à la maigreur de leurs ressources, affecte le niveau de motivation des intéressés, leur capacité à respecter des délais de procédure raisonnables et la qualité des décisions qu'ils rendent, comme l'EEG a pu l'apprendre sur place de la bouche de ses interlocuteurs. Le nombre d'appels, par exemple, est clairement excessif par rapport à la capacité du système judiciaire dans son ensemble (d'où l'établissement d'une phase de filtrage, comme indiqué plus haut, afin de limiter le nombre d'affaires atteignant et engorgeant les juridictions de deuxième instance). Comme certains interlocuteurs n'ont pas manqué de le souligner, l'absence de ressources adéquates pourrait d'autant plus influencer objectivement et subjectivement sur le travail des juges que le système judiciaire dans son ensemble est déjà confronté à une charge de travail excessive.

130. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) les autorités poursuivent leurs efforts visant à accroître l'efficacité du système judiciaire en adoptant sans délai les réformes prévues en matière civile et pénale, y compris la révision du système d'appel et du délai de prescription ; (ii) il soit procédé à**

---

<sup>31</sup> Données du ministère de la Justice (7 mai 2016) disponibles sur le site [Giustizia Newsonline. Home - Ministero della Giustizia](#).

<sup>32</sup> Voir les premier et deuxième Rapports conjoints d'évaluation sur l'Italie [Greco Eval I-II Rep (2008) 2E], paragraphes 54 à 57 ; le troisième Rapport d'évaluation [Greco Eval III Rep (2011) 7E Thème I Incriminations], paragraphes 115 à 118. L'EEG a été informée, après la visite sur place, qu'une étude était en cours d'élaboration visant à identifier les évolutions et les causes des goulots d'étranglement existant dans le domaine de la justice pénale et à tester des mesures d'amélioration, y compris par le biais d'un système de suivi plus efficace des affaires pénales, à travers un réseau de données accessible en ligne (semblable à celui qui existe déjà pour les affaires civiles).

**l'analyse des ressources budgétaires et humaines des tribunaux et des bureaux du ministère public, dans le but de dégager les moyens nécessaires et de les répartir de manière optimale dans l'ensemble du système judiciaire.**

Principes éthiques et règles déontologiques

131. Les valeurs fondamentales du système judiciaire et les normes de conduite auxquelles sont tenus les juges sont énoncées au titre IV de la Constitution (articles 101 à 113). De plus, en vertu de l'article 54 de la Constitution, les citoyens occupant des fonctions publiques ont le devoir de s'en acquitter avec discipline et honneur et de prêter serment dans les cas prévus par la loi. Par ailleurs, en vertu de l'article 1 du Décret-loi n° 109 du 23 février 2006 relatif aux devoirs des membres du système judiciaire, les juges et les procureurs : (i) s'acquittent de leurs devoirs avec impartialité, correction, diligence, célérité, discrétion et équanimité et doivent respecter la dignité des individus dans l'exercice de leurs fonctions ; (ii) même en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les procureurs s'abstiennent d'adopter une conduite qui, tout en restant légale, pourrait porter atteinte à leur crédibilité, à leur prestige, à la bienséance ou à la réputation du système judiciaire dans son ensemble.

132. Le Code de conduite adopté par l'Association nationale des magistrats (ANM) en 1994 est le plus vieux d'Europe. Cet instrument, revu en 2010, se compose de 14 articles couvrant la conduite des membres du système judiciaire au sens le plus large du terme, c'est-à-dire englobant les juges, les procureurs et les directeurs d'organisme judiciaire. Il se compose d'une compilation des principes et règles éthiques que les juges et les procureurs doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, ainsi que dans la vie sociale (dignité, impartialité, diligence et professionnalisme, respect et considération pour les tiers, discrétion, coopération, etc.). Le Code est un instrument d'autorégulation non contraignant élaboré par le système judiciaire lui-même.

133. Le Code ne contient aucune disposition relative à la surveillance de son application ou à l'imposition de sanctions en cas de violation. Les autorités italiennes ont expliqué que, en vertu des statuts de l'ANM, un organe spécial, le Collège d'arbitres [*Collegio dei Probiviri*] est investi de pouvoirs disciplinaires sur les magistrats membres de l'association ayant commis des actes contraires aux objectifs généraux d'icelle et susceptibles de discréditer le système judiciaire (article 9 des statuts de l'ANM). Ces sanctions englobent le blâme, la suspension des droits sociaux pendant une période n'excédant pas un an et l'expulsion de l'association. La sanction est fixée par le comité central de l'ANM sur proposition du Collège d'arbitres. Les discussions menées sur place ont permis d'établir que 13 procédures seulement ont été engagées depuis l'introduction du Code et qu'aucune sanction n'a jamais été imposée, dans la mesure où la plupart du temps les magistrats concernés démissionnent spontanément de l'association. L'EEG partage l'opinion exprimée par plusieurs interlocuteurs selon lesquels le rôle de surveillance et de sanction du Collège des arbitres pourrait certainement être renforcé dans le but d'assurer la mise en œuvre efficace des règles déontologiques ; elle a entendu à ce propos que l'ANM travaille actuellement en ce sens. Aux yeux des juges et des procureurs rencontrés sur place, les principales fonctions de surveillance du respect de l'éthique par les magistrats incombent aux organes responsables des procédures disciplinaires. En fait, l'inobservation de la plupart des principes et règles édictés par le Code pourrait également constituer une faute professionnelle ou un exercice irrégulier des fonctions judiciaires en vertu de la Loi sur les infractions disciplinaires et entraîner l'infliction de sanctions.

134. L'EEG reconnaît que le Code de conduite judiciaire est un document précieux, même si son mécanisme de reddition de comptes n'est pas aussi efficace qu'on le voudrait. À cet égard, elle note que le Code ne s'applique directement qu'aux membres de l'ANM (qui regroupe environ 90 % des magistrats). Plus généralement, elle estime que, même si la plupart des principes déontologiques se reflètent dans la Loi sur les

infractions disciplinaires, les obligations légales et les normes de conduite professionnelle – telles que celles énoncées dans le Code de conduite – ne sont pas interchangeables, dans la mesure où elles poursuivent des objectifs différents<sup>33</sup>.

135. Ceci dit, l'EEG estime que la prévention efficace des fautes professionnelles au sein du système judiciaire réclame une approche plus proactive, systématique et concrète. En fait, la qualité du comportement des juges et des procureurs influe énormément sur la confiance du public dans l'administration de la justice. Comme le GRECO n'a cessé de le souligner, un code de conduite est d'autant plus précieux qu'il énonce des consignes pratiques sur la manière d'appliquer les principes et contribue à résoudre des situations concrètes concernant, par exemple, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, la manière de réagir à une tentative d'influence indue, etc. Tout Code de conduite doit être conçu comme un document vivant, ainsi que contenir des explications, des directives interprétatives et des exemples concrets.

136. La connaissance pratique des obligations déontologiques devrait, par conséquent, être promue de manière plus active au sein du système judiciaire italien non seulement par l'ANM, mais également par le CSM en sa qualité d'organe responsable de la vie professionnelle des magistrats, lesquels doivent faire preuve d'un très haut degré de transparence à l'égard des juges et de la société. L'EEG prend note des activités déjà lancées par le CSM dans ce domaine, notamment, les avis (*risposte ai quesiti*) en réponse à des questions de déontologie posées individuellement par des magistrats (y compris des chefs de service ou de bureaux de procureurs), ainsi que l'élaboration d'une jurisprudence sur la base de ces avis; ceux-ci sont rendus publics sur le site web du CSM<sup>34</sup>. En outre, l'EEG estime que l'École supérieure de la magistrature pourrait jouer un rôle plus actif dans ce domaine, notamment en faisant figurer la déontologie et les normes de conduite au programme de la formation initiale et continue des magistrats professionnels et non professionnels, ce qui ne manquerait pas d'accroître la sensibilité des intéressés aux questions d'éthique. La formation devrait se concentrer sur des études de cas réels, tels que ceux mentionnés plus haut, et donner des conseils et des consignes sur les questions déontologiques au sein du système judiciaire avec la participation active d'avocats et autres juristes professionnels, afin de générer un état d'esprit commun et partagé. Faute d'une telle approche pratique, le Code risquerait de rester lettre morte. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) le Code de conduite, comprenant dans son champ d'application l'ensemble des magistrats, soit étoffé et complété par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts, d'offre de cadeaux, etc. ; (ii) l'application correcte des règles de conduite soit garantie par un mécanisme de surveillance efficace et assortie d'une formation dédiée systématique, ainsi que de la possibilité de bénéficier d'avis et de conseils, s'agissant aussi bien de magistrats professionnels que non professionnels.**

---

<sup>33</sup> Voir également la Recommandation CM/Rec(2010)12, exposé des motifs, paragraphe 73 : les normes éthiques visent à instaurer des pratiques professionnelles optimales, tandis que le régime disciplinaire vise essentiellement à sanctionner des manquements observés dans le cadre de l'exercice des fonctions. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe) a déclaré que les Codes de conduite doivent être davantage conçus comme des normes de bonne conduite susceptibles de faciliter la résolution de problèmes éthiques tout en conférant aux juges une grande autonomie en matière de décision que comme des instruments contraignants. Des principes analogues sont également repris dans la Magna Carta des juges et dans les avis du Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

<sup>34</sup> Le site du CSM est en train d'être réaménagé, afin de le rendre encore plus transparent. Le nouveau site du SCM est prévu pour le début de 2017 au plus tard.



## Conflits d'intérêts

### *Récusation et retrait*

137. Les garanties procédurales introduites visent à prévenir et résoudre les conflits d'intérêts découlant d'activités et d'intérêts privés ou liés à des personnes entretenant d'étroites relations (familiales ou commerciales) avec un juge ou un procureur. Elles sont énoncées aux articles 34, 35 et 36 du CPP en ces termes :

(i) Cas spécifiques : a) tout juge doit se désister dès lors qu'il a un intérêt dans la procédure ou bien que l'une des parties privées est son débiteur ou son créancier, celui de son conjoint ou celui d'un de ses enfants ; b) le juge est le tuteur ou l'employeur de l'une des parties à la procédure ou bien son conjoint ou l'un de ses proches est le défenseur, le tuteur ou l'employeur d'une partie ; c) le juge a exprimé une opinion ou donné un avis sur l'objet de l'instance en cours hors de ses fonctions officielles ; d) une sérieuse inimitié règne entre le juge ou l'un de ses proches et une des parties privées à la procédure ; e) le conjoint ou un proche du juge est la victime de l'infraction pénale jugée ou bien a subi un préjudice et un proche du juge ou de son conjoint intervient ou est intervenu en qualité de procureur dans la procédure.

(ii) Plus généralement, lorsqu'il existe une bonne raison de nourrir des doutes sur son impartialité. Des règles analogues s'appliquent aux procédures civiles.

138. Les juges doivent, immédiatement après avoir pris conscience d'un motif quelconque de retrait, soumettre une déclaration de désistement au président du tribunal. Ce document est examiné par le président de la Cour d'appel dès lors que le problème concerne le président d'une juridiction de première instance. De même, c'est au président de la Cour de cassation que revient l'obligation de se prononcer sur les déclarations de désistement émanant d'un président de Cour d'appel. Le président compétent est tenu de nommer un substitut dès lors que des motifs de disqualification surgissent. Selon des règles analogues, les parties et l'avocat de la défense peuvent soumettre au président du tribunal une demande de récusation du juge saisi. En procédure pénale, toute décision rejetant une telle demande de récusation peut être contestée devant la Cour d'appel. En ce qui concerne la récusation du président de la Cour de cassation, le remplacement est assuré par un autre juge de la Cour de cassation, selon des critères prédéterminés et objectifs.

139. D'autres motifs d'incompatibilité sont énoncés aux articles 16, 18 et 19 du Décret royal n° 12/1941 relatif aux relations entre les magistrats et leurs conjoints ou leurs proches. En principe, un juge/procureur ne peut pas exercer ses fonctions dans un organisme judiciaire où son conjoint ou colocataire, un parent jusqu'au deuxième degré ou un de ses beaux-parents au premier degré pratique une profession juridique. De plus, les relations de famille ou d'amitié entre juges et procureurs travaillant dans le même organisme judiciaire sont considérées comme des raisons d'incompatibilité. Les magistrats en situation d'incompatibilité peuvent être transférés d'office.

140. Les motifs d'incompatibilité sont évalués par le CSM sur la base d'un avis rendu par le Conseil de la Justice compétent, en tenant compte de plusieurs facteurs tels que : la taille de l'organisme judiciaire, sa structure, le degré de spécialisation des fonctions exercées par le magistrat, l'impact de la profession juridique exercée par le conjoint, le colocataire ou le proche du magistrat. La question est régie de manière exhaustive par plusieurs circulaires du CSM.

### *Interdiction ou limitation de certaines activités après la cessation des fonctions*

141. En règle générale, les juges et procureurs ne peuvent pas occuper d'autres fonctions publiques ni exercer une autre profession ou activité. En vertu de l'article 16(1) du Décret royal n° 12/1941, un magistrat ne peut pas occuper un poste ou une fonction

privé ou public à l'exception de celui de sénateur, de conseiller national ou d'administrateur bénévole d'un organisme caritatif. Il ne peut pas non plus exercer une activité commerciale ou une profession libérale ; de même, il lui est interdit d'accepter une mission ou la fonction d'arbitre sans l'autorisation du CSM.

142. Le CSM régleme nte en détail ces questions en établissant une distinction entre les activités pouvant s'exercer sans restriction (dans le domaine scientifique et éducatif, à condition de ne pas être rémunérées, ainsi que dans les sphères protégées par le droit d'auteur) et celles requérant l'autorisation préalable du même CSM (comme l'enseignement et la formation, qu'ils soient rémunérés ou pas)<sup>35</sup>. L'autorisation pertinente doit être accordée à condition que la tâche individuelle en question soit compatible avec les devoirs de la charge du magistrat et ne compromette pas son indépendance et son impartialité.

143. En ce qui concerne les activités bannies, les magistrats ont l'interdiction explicite de faire du conseil privé, d'accepter des fonctions juridictionnelles dans le secteur de la justice sportive, de diriger un établissement privé d'enseignement du droit ou d'exercer la fonction d'arbitre.

144. L'exercice d'activités réputées incompatibles avec la fonction judiciaire constitue une infraction disciplinaire. Accepter un poste ou une fonction extrajudiciaire sans l'autorisation requise du CSM constitue également une infraction du même type.

145. Aucune restriction ne pèse sur les magistrats en ce qui concerne leurs intérêts financiers, y compris la possession d'actions dans une société, à condition de respecter l'interdiction d'exercice d'activités commerciales ou professionnelles énoncée à l'article 16 du Décret royal n° 12/1941. Les magistrats ont l'interdiction de siéger au conseil d'administration d'une société. De plus, leur participation aux activités financières et économiques de tiers est constitutive d'une infraction disciplinaire dès lors qu'elle peut affecter la manière dont ils exercent leurs fonctions judiciaires ou porter atteinte à leur image (article 3, paragraphe h, du Décret-loi n° 109/2006).

146. Aucune disposition ne limite le droit des magistrats d'exercer certaines fonctions, ou bien des activités rémunérées ou pas, après la fin de leur mandat. Lorsqu'un ancien magistrat exerce la profession d'avocat, il lui est interdit d'exploiter des informations dont il aurait pris connaissance dans le cadre de ses fonctions judiciaires.

147. Un magistrat peut assumer diverses fonctions autres que celles liées à sa charge judiciaire et peut également être temporairement mis en disponibilité. Il peut notamment être nommé dans ce cadre au ministère de la Justice, au CSM (au secrétariat ou au service de la recherche), à la Cour constitutionnelle ou à la présidence du conseil ou bien détaché auprès d'organes et d'institutions internationaux. Dans certains cas, les fonctions exercées impliquent une coopération directe avec les autorités politiques comme des ministres et le président du conseil. En vertu de l'article 66 de la Loi n° 190/2012 relative aux dispositions de prévention et de répression de la corruption et de l'illégalité au sein de l'administration publique, les magistrats occupant de hautes fonctions au sein d'institutions, organismes publics et entités nationaux ou internationaux doivent quitter leurs fonctions judiciaires pendant la période où ils occupent les fonctions extrajudiciaires concernées.

148. Les principes régissant la question sont énumérés comme suit dans la circulaire n° 13778/2014 du CSM : 1) nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du CSM qui doit s'assurer que les autres fonctions en cause vont dans l'intérêt de la justice et ne menacent pas l'impartialité et l'indépendance du magistrat concerné d'une part et de

---

<sup>35</sup> La circulaire du CSM n° 22581/2015 de mars 2016, consacrée aux incompatibilités, constitue le dernier texte donnant des consignes pratiques sur les incompatibilités dans ce domaine.

l'ensemble du système judiciaire d'autre part ; 2) caractère temporaire des autres fonctions. En règle générale, la période maximum pendant laquelle un magistrat peut être placé en disponibilité pour occuper un poste non judiciaire est de 10 ans. En vertu de la Loi n° 18/2000, le nombre de magistrats en disponibilité ne peut pas dépasser 200.

149. En ce qui concerne la participation des magistrats à la vie politique, il leur est interdit de s'affilier à un parti. En vertu de l'article 3, paragraphe h, du Décret-loi n° 109/2006, l'affiliation à un parti politique, ainsi que la participation continue et systématique à la vie d'un parti, constitue une infraction disciplinaire. Par ailleurs, comme tout autre citoyen, un magistrat peut participer aux élections nationales (législatives), provinciales, régionales et municipales. Il peut en outre être nommé membre du gouvernement national et d'un organe exécutif au sein d'une quelconque collectivité locale.

150. La loi fixe les conditions d'inéligibilité des magistrats. En ce qui concerne les élections législatives nationales, en vertu de l'article 8 de la Loi n° 361/1957, les magistrats ne sont pas éligibles dans les circonscriptions où ils exercent leurs fonctions judiciaires ou bien où ils les ont exercées au cours des six mois ayant précédé l'acceptation de leur candidature. La même disposition contraint les magistrats à prendre un congé spécial lorsqu'ils se présentent à des élections. De même, un magistrat ne peut pas être nommé maire, président de province ou membre d'un conseil municipal ou provincial sur un territoire où il exerce ses fonctions judiciaires ; cette inéligibilité cesse dès lors qu'il prend un congé spécial pour faire campagne (article 60, paragraphe 6, du Décret-loi n° 267/2000). Des règles analogues s'appliquent aux élections aux conseils régionaux (article 5 de la Loi n° 108/1968). Cette question est également régie par des circulaires du CSM (en particulier la n° 13778/2014) énonçant des restrictions territoriales, fonctionnelles et temporelles en cas de retour d'un magistrat à des fonctions judiciaires après un échec à des élections.

151. L'EEG estime que la question de la participation directe des magistrats à la vie politique est particulièrement sensible en raison du risque inévitable de politisation, à la fois réelle et perçue, du système judiciaire. Cette question – de même que, plus généralement, celle des relations entre les magistrats et la politique – fait l'objet d'un vif débat au sein du système judiciaire et de la société civile italiens, surtout lorsque des enquêtes pénales révèlent la corruption de certains hommes politiques. Dans le cadre des discussions tenues sur place, l'EEG a relevé qu'un quasi-consensus semble régner concernant la nécessité d'une démarcation plus nette entre les fonctions judiciaires des magistrats et leur participation directe à la vie politique ou leur appartenance au gouvernement, dans la mesure où ces dernières activités sont susceptibles de ternir l'image d'indépendance, d'impartialité et de neutralité du système judiciaire et d'ébranler la confiance des citoyens dans la justice de leur pays. Globalement, cette question relève à la fois du droit des magistrats d'exprimer leurs opinions politiques et de la participation à des débats publics et l'exercice direct d'activités politiques aux niveaux local, national et international.

152. En ce qui concerne la première question, les magistrats ne devraient pas être isolés de la société civile dans laquelle ils vivent ni privés du droit de participer – à l'instar des autres citoyens – à la vie sociale et politique. Ceci dit, les particularités des fonctions judiciaires exigent la mise en place d'un équilibre raisonnable entre le degré de participation des magistrats à la société et la nécessité pour eux, ainsi que pour le système judiciaire dans son ensemble, d'être réellement indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions et d'être aussi perçus comme tels. Au nom de la garantie d'un procès équitable et de l'attente légitime du public, les juges devraient s'abstenir d'exercer des activités politiques publiques<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Voir l'[Avis n° 3 du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité](#), paragraphe 30.

153. En ce qui concerne l'exercice direct d'activités politiques, l'EEG convient également de la nécessité d'une séparation plus nette entre ces dernières et les fonctions judiciaires<sup>37</sup>. À cet égard, le cadre législatif italien présente plusieurs lacunes et incohérences, qui soulèvent des questions importantes du point de vue de la séparation des pouvoirs au regard de l'indépendance et de l'impartialité qui s'imposent aux magistrats. Par exemple, la législation en vigueur n'exige pas des magistrats qu'ils prennent un congé spécial pour être élus ou nommés à l'exécutif d'une collectivité locale. Par conséquent, un magistrat pourrait parfaitement exercer des activités politiques – en tant que maire, président de région ou de conseil provincial ou assesseur – tout en assumant des fonctions judiciaires, à la seule condition de respecter la clause d'inéligibilité dans une circonscription étant du ressort de sa juridiction. En effet, la loi limite l'inéligibilité au territoire où un magistrat exerce ses fonctions judiciaires au moment des faits<sup>38</sup>. De plus, aucune disposition n'empêche la nomination directe d'un magistrat à un organe d'une collectivité locale (en qualité, par exemple, d'assesseur) sur le territoire où il exerce ses fonctions judiciaires. La seule règle régissant cette question figure dans le Code de conduite judiciaire dont l'article 8 interdit à tout magistrat – sans préjudice du régime d'inéligibilité et d'incompatibilité prévu par la législation pertinente – de déposer sa candidature ou d'accepter d'être nommé à une collectivité locale relevant du district où il exerce ses fonctions judiciaires. Aux yeux de l'EEG, même le retour d'un magistrat à ses fonctions judiciaires une fois son mandat politique ayant touché à sa fin ou la simple participation à une compétition politique mériterait de faire l'objet de règles plus strictes. Une résolution adoptée récemment par le CSM se concentre sur les principales lacunes du régime en place et appelle instamment le législateur à introduire des règles plus strictes en la matière<sup>39</sup>. Certaines propositions positives sont également énoncées dans le rapport du comité d'experts travaillant sous l'égide du ministère de la Justice à l'élargissement des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, ainsi que de limiter plus strictement le droit des magistrats à revenir à leurs fonctions judiciaires après avoir participé à une compétition politique. En vue de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de magistrat et celle de membre de gouvernement local ; et plus généralement, (ii) de traiter la question de l'engagement des magistrats dans la vie politique sous tous ses aspects sur le plan légal, en raison de son impact sur les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité (réelles ou perçues) du système judiciaire.**

#### *Cadeaux*

154. L'acceptation de cadeaux par un magistrat est interdite dans le Décret-loi n° 109/2006. L'invocation par un juge ou un procureur de ses fonctions judiciaires pour obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour un tiers constitue une infraction disciplinaire. Le Code de déontologie de l'ANM ne mentionne pas les cadeaux, cette question devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation énoncée au paragraphe 136.

155. En outre, les dispositions relatives à la corruption passive s'appliquent dès lors qu'un cadeau, quelle que soit sa valeur, est remis à un magistrat pour qu'il agisse au mépris de ses obligations professionnelles. L'article 319<sup>ter</sup> du CP définit l'infraction spécifique de corruption passive dans le cadre d'une procédure judiciaire. La Loi n° 69/2015 a considérablement élargi l'éventail des sanctions disponibles applicables à cette infraction, lesquelles vont désormais d'une peine d'emprisonnement comprise entre

---

<sup>37</sup> Voir également les paragraphes des [Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire](#) consacrés à la question de la participation des juges aux activités politiques et à leurs effets sur la perception par le public de l'indépendance judiciaire.

<sup>38</sup> Voir l'article 60, paragraphe n° 6 du Décret législatif n° 267/2000.

<sup>39</sup> [Résolution sur la participation des magistrats aux activités politiques et à la gouvernance aux niveaux local, national et international](#), octobre 2015 et 13 septembre 2016 (paragraphe 2.82), en italien.

6 et 12 ans (lorsque l'infraction est commise en faveur ou au détriment d'une partie à une procédure civile, pénale ou administrative) à une peine d'emprisonnement comprise entre 6 et 14 ans (lorsque l'infraction entraîne elle-même l'infliction à tort d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans à un tiers), voire à une peine d'emprisonnement comprise entre 8 et 20 ans (lorsque l'infraction entraîne elle-même l'infliction à tort d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans à un tiers).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

156. La divulgation d'informations confidentielles extraites d'un dossier constitue une infraction pénale en vertu de l'article 326 du CP. De plus, le non-respect du caractère confidentiel d'un document constitue une infraction disciplinaire en vertu de l'article 3, paragraphe u, du Décret-loi n° 109/2006. Le Code de conduite interdit également la divulgation ou l'utilisation d'informations confidentielles.

#### Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

157. La Loi n° 441 du 5 juillet 1982 relative à la déclaration de la situation financière des élus et des agents publics occupant un poste de direction s'applique aux magistrats ordinaires en vertu de l'article 17, paragraphe 22, de la Loi n° 127/1997. Par conséquent, les magistrats sont tenus de soumettre au CSM, dans un délai de trois mois à compter de leur nomination : (i) une déclaration de patrimoine énumérant leurs droits réels sur des biens immeubles ou meubles inscrits dans un registre public, leurs actions dans des sociétés, leurs activités en qualité de directeur ou d'auditeur d'une entreprise, ainsi qu'(ii) une copie de leur dernière déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques et (iii) l'état de la situation financière accompagnée de la dernière déclaration d'impôt sur le revenu de leur conjoint, sauf en cas de séparation, ainsi que de leurs enfants habitant sous le même toit avec l'accord des intéressés. Un rapport doit en outre être remis – dans un délai d'un mois à compter de la date d'expiration du délai de soumission de la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques – en cas de modification par rapport à la déclaration de patrimoine précédente. Les magistrats sont également tenus de soumettre un rapport dans un délai de trois mois à compter du jour où ils ont cessé d'exercer leurs fonctions. En cas de violation des règles pertinentes, le nom du magistrat en faute doit être publié au *Journal officiel de la République*. Le défaut de remise d'une déclaration de patrimoine ne figure pas dans le catalogue des infractions disciplinaires. Les déclarations des magistrats ne sont pas rendues publiques, mais les personnes intéressées sont autorisées à soumettre une demande motivée d'accès. Le CSM examine les raisons de la demande et motive si nécessaire sa décision de refus, de report ou de limitation de l'accès aux documents pertinents, laquelle peut être contestée devant le juge administratif.

158. Selon l'EEG, le système actuel de déclaration de patrimoine des magistrats pourrait sans aucun doute être amélioré, notamment sous l'angle de l'accessibilité et du contrôle des données. Dans ce contexte, le CSM est uniquement responsable de l'octroi au public d'un accès aux déclarations elles-mêmes et dépourvu de tout pouvoir de contrôle des informations soumises par chaque magistrat ou de sanction de l'absence de soumission d'une déclaration. De plus, dans la mesure où l'accès aux formulaires de déclaration du patrimoine n'est autorisé que dans le cadre d'une demande individuelle, le type de contrôle public pouvant être exercé sur le corps judiciaire comporte forcément des limites. L'EEG comprend les hésitations des autorités à élargir l'accès public aux déclarations de patrimoine des magistrats, à la fois pour des raisons de sécurité et de protection de la vie privée. Ceci dit, ces lacunes ont pour résultat de restreindre également le type de contrôle pouvant être exercé par le public qui ne possède pas une vue holistique des risques de conflits d'intérêts et des défis associés à la profession judiciaire.

159. Aux yeux de l'EEG, la soumission de déclaration des avoirs et des intérêts financiers constitue un outil important de prévention et de détection des conflits d'intérêts. Toutefois, dès lors que les déclarations s'entassent sans être exploitées, leur utilité est quasi nulle. Compte tenu de ces considérations, tous les interlocuteurs rencontrés sur place ont souligné que les juges et les procureurs ont une conception élevée du service public et sont fortement attachés aux obligations de leur charge ; la preuve d'une corruption financière au sein du corps des magistrats demeure un incident rare n'étant survenu que dans quelques affaires isolées. Les autorités ont ajouté que les règles extrêmement strictes relatives aux activités secondaires marginales constituent également des outils très utiles dans le cadre d'un système de prévention des conflits d'intérêts chez les magistrats. L'EEG sait parfaitement que les juges et les procureurs ne sont pas soumis aux mêmes normes de transparence que les représentants politiques élus et que la pratique relative à la publication de leurs déclarations financières varie selon les États membres du GRECO ; néanmoins, des efforts supplémentaires sont requis afin de renforcer le système actuel de déclarations du patrimoine des magistrats, et en particulier, le contrôle de ces déclarations. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine des magistrats, notamment en garantissant une vérification plus approfondie de ces déclarations et par suite en sanctionnant les infractions identifiées.**

#### Contrôle et mise en œuvre

##### *Contrôle général*

160. Le système judiciaire italien est très largement autogéré en raison de l'existence du CSM et de Conseils de la Justice locaux responsables, à différentes étapes, de la carrière et de la promotion des magistrats. De plus, les présidents des organismes judiciaires exercent un contrôle général et la responsabilité de l'évaluation des magistrats individuels et assument l'obligation de signaler toute infraction disciplinaire au ministre de la Justice et au procureur général de la Cour de cassation.

##### *Responsabilité pénale et civile*

161. Chaque magistrat peut être tenu pénalement responsable d'infractions commises dans le cadre ou hors du cadre de ses fonctions. Les juges et les procureurs ne jouissent d'aucune immunité. Les autorités ont fourni des statistiques concernant le nombre de procédures disciplinaires en cours parallèlement aux procédures pénales visant des magistrats, entre 2011 et 2016, la plupart desquelles reposent sur des affaires de diffamation. En ce qui concerne les affaires de corruption, on dénombre respectivement un cas en 2011, un cas en 2012, deux cas en 2013, cinq cas en 2014, trois cas en 2015 et deux cas en 2016.

162. En ce qui concerne la responsabilité civile, la Loi n° 117/1988, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 18/2015, établit le droit à une indemnisation en cas de préjudice injuste résultant de la conduite, d'une décision ou d'une instruction adoptée par un magistrat – dans l'exercice de ses fonctions – « de manière intentionnelle » ou en raison d'une « grave négligence » ou découlant d'un « déni de justice ».

##### *Responsabilité disciplinaire*

163. Le Décret-loi n° 109/2006 définit les infractions disciplinaires et énonce les sanctions correspondantes. Les violations des règles disciplinaires sont réparties en deux catégories : (i) celles commises dans l'exercice des fonctions judiciaires telles qu'elles sont répertoriées à l'article 2 (c'est-à-dire toute conduite qui va à l'encontre des devoirs d'un magistrat, provoque un préjudice injuste ou confère un avantage indu à l'une des parties ; l'inobservation délibérée de l'obligation de se désister ; une grave violation de la loi due à une ignorance ou à une négligence inexcusable, ainsi que l'interprétation

erronée des faits due à une négligence inexcusable ; des retards importants, répétés et injustifiés dans l'exercice des fonctions judiciaires, etc.) ; et (ii) des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions judiciaires, telles qu'elles sont répertoriées à l'article 3 (par exemple le recours au titre de magistrat en vue d'obtenir un avantage indu pour soi ou pour un tiers ; l'exercice d'activités extrajudiciaires sans l'autorisation requise ; l'octroi direct ou indirect de prêts ou d'autres avantages par des personnes étant parties à une procédure pénale ou civile pendante devant la juridiction où le magistrat siège ou devant une autre juridiction du même district, etc.). De plus, la responsabilité pénale n'exclut pas la responsabilité disciplinaire (article 4).

164. Les sanctions disciplinaires vont *crescendo* selon la gravité de l'infraction : (i) avertissement oral, (ii) blâme, (iii) perte d'ancienneté jusqu'à un maximum de deux ans, (iv) incapacité temporaire d'occuper un poste de direction ou à responsabilité dans un organisme judiciaire pour une période comprise entre six mois et deux ans, (v) suspension des fonctions judiciaires et de la rémunération, (vi) révocation. La sanction accessoire de transfert peut être appliquée lorsqu'une sanction plus lourde qu'un simple avertissement s'impose, pourvu qu'elle soit prévue par la loi. Une mutation d'office peut être ordonnée à titre de mesure conservatoire et temporaire pour des raisons d'urgence. Il est possible de contester la sanction devant la Cour de cassation. Le délai de prescription pour les infractions disciplinaires est de 10 ans.

165. Les procédures disciplinaires revêtent un caractère judiciaire par nature et sont soumises aux principes énoncés par le CPC. L'autorité compétente est la commission disciplinaire du CSM, laquelle comprend six membres : le vice-président du CSM, qui est membre d'office et dirige la commission ; et cinq membres élus par le CSM parmi ses membres dont l'un est un juge non professionnel, un autre est un juge ou un procureur situé au niveau de la Cour de cassation dans la hiérarchie judiciaire, deux sont des juges et le dernier un procureur. Les procédures disciplinaires sont engagées par le ministre de la Justice et le procureur général de la Cour de cassation. Le procureur général est tenu de poursuivre, tandis que le ministre de la Justice jouit d'une marge d'appréciation dont il use après avoir chargé le procureur général de mener des investigations. Le ministre attend généralement d'avoir reçu les résultats des investigations de l'Inspection générale pour engager une procédure disciplinaire.

166. Le ministre de la Justice peut user de son pouvoir pour engager d'office une procédure disciplinaire et demander au procureur général de mener des investigations. Il peut également intervenir dans une procédure relevant du procureur général pour demander l'alourdissement ou la modification des accusations d'infraction disciplinaire.

167. L'Inspection générale est un organe de coopération directe avec le ministre<sup>40</sup> et il dispose de pouvoirs de surveillance. L'Inspection s'acquitte de l'essentiel de ses devoirs en procédant à trois types d'inspection des organismes judiciaires : 1) des inspections ordinaires organisées, généralement tous les trois ans sur instruction du directeur de cet organe, pour vérifier si les différents services de l'organisme judiciaire contrôlé sont assurés conformément à la législation, la réglementation et les lignes directrices en vigueur ; 2) des inspections spéciales permettant de déceler ou de dénoncer des lacunes ou des irrégularités ; 3) des inspections ciblées effectuées à la demande du ministre de la Justice lorsque celui-ci estime nécessaire de vérifier la productivité, le rendement et la célérité d'un magistrat spécifique. Le ministre peut ensuite éventuellement engager, sur la base du rapport d'inspection, une procédure disciplinaire.

168. En vertu des informations communiquées, au cours des cinq dernières années, 240 sanctions disciplinaires ont été infligées à des magistrats. La plupart des affaires (121) avaient trait à un retard dans les activités judiciaires de l'intéressé.

---

<sup>40</sup> L'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale sont régis par la Loi n° 1311 du 12 août 1962.

## Conseils, formation et sensibilisation

169. L'École supérieure de la magistrature (*Scuola Superiore della Magistratura*), telle qu'elle a été établie par le Décret-loi n° 26/2006, est une institution distincte du CSM tant sous l'angle structurel que fonctionnel. Il s'agit d'une entité indépendante dotée de la personnalité juridique et relevant à la fois du droit privé et du droit public. Les cours qu'elle propose visent à dispenser une formation professionnelle sur le tas, une formation destinée spécifiquement aux magistrats nouvellement nommés ; une formation spéciale destinée aux personnes passant de la magistrature assise à la magistrature debout et réciproquement ou bien une formation destinée aux magistrats qui postulent à des fonctions de direction. L'École assure également la formation initiale et continue des juges non professionnels et des procureurs. Les activités de formation de l'École sont organisées à la fois aux niveaux central et local, de manière à garantir une participation plus large des magistrats, des représentants du monde universitaire et des praticiens.

170. La formation initiale s'adresse aux apprentis magistrats qui, une fois nommés, sont tenus de suivre une formation professionnelle annuelle pendant au moins les quatre premières années. Les magistrats en exercice ont le droit et le devoir de participer à ces sessions de formation et doivent assister à au moins un cours tous les quatre ans. Le contenu des sessions de formation est à la fois théorique et pratique. Afin de faciliter l'accès à la formation dans tous les organismes judiciaires, l'École a adopté une approche dynamique en établissant un réseau décentralisé de formateurs et en élaborant des programmes d'apprentissage à distance assisté par ordinateur. Elle a également mis sur pied des programmes de formation en collaboration avec des homologues d'États ou d'associations professionnelles étrangers.

171. En ce qui concerne la formation à la déontologie, les autorités ont communiqué les informations suivantes : dans le contexte de leur formation initiale, les juges et les procureurs assistent, au sein de l'École supérieure de la magistrature, à un cours obligatoire d'une demi-journée intitulé « Éthique et déontologie des juges et procureurs et régimes disciplinaires correspondants ». En ce qui concerne la formation continue, le programme annuel pour 2016 prévoit un cours de trois jours – réservé à 90 juges et procureurs – sur le thème « La lutte contre la corruption dans l'administration publique et les tribunaux » qui comporte une session d'une demi-journée consacrée à la corruption dans le système judiciaire. L'EEG a été informée, après la visite sur place, qu'en accord avec les lignes directrices du CSM, le programme de formation de 2017 mettrait l'accent notamment sur la question de la déontologie, avec une particulière attention aux magistrats nouvellement incorporés à la profession.

172. Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, l'EEG estime que des mécanismes permettant de prodiguer des conseils et de donner des consignes plus spécifiques en matière de conduite judiciaire pourraient être élaborés. À l'heure actuelle, chaque magistrat définit l'essentiel de sa conduite professionnelle selon sa conscience et en tenant compte d'éventuels conseils informels. Seuls quelques rares cours ont été organisés en matière de déontologie et les programmes de formation ne sont pas conçus de manière à intégrer systématiquement les questions d'éthique. De même, aucune mesure formelle permettant de solliciter et d'obtenir des lignes directrices et des conseils n'a été mise en œuvre. Les commentaires et la recommandation formulés au paragraphe 136 relèvent directement de cette question, dans la mesure où l'École est appelée d'une part à jouer un rôle plus actif dans la diffusion des normes de conduite professionnelle et des règles déontologiques et, d'autre part, à garantir que les futurs programmes de formation (des juges professionnels et non professionnels) incluront automatiquement un module portant sur la déontologie, la conduite attendue, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions connexes.



## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

173. Comme indiqué plus haut, les procureurs et les juges appartiennent au même ordre professionnel : celui des « magistrats ». Par conséquent le ministère public est largement régi par les mêmes règles que les juges, conformément aux dispositions de la Constitution, de la législation primaire et de la législation secondaire élaborée par le CSM. Les décisions relatives au statut professionnel des procureurs (nomination, évaluation, promotion, mutation, engagement de la responsabilité disciplinaire) sont donc prises conformément aux règles mentionnées plus haut au chapitre IV du présent rapport et des références croisées renvoient à ce dernier de manière à éviter toute répétition inutile.

174. Les procureurs, en leur qualité de membres du système judiciaire, sont indépendants à l'égard des autres pouvoirs de l'État (article 104 de la Constitution) ; ils doivent pouvoir s'acquitter de leurs obligations sans être soumis à des influences extérieures. Ils jouissent des garanties prévues dans l'organisation du système judiciaire (article 107 de la Constitution), y compris du principe d'inamovibilité. Les procureurs sont tenus d'assurer le respect de la loi, ainsi que de veiller à l'administration rapide et régulière de la justice, de protéger les droits de l'État et de réprimer la commission d'infractions pénales.

175. L'Italie se conforme au principe de poursuites obligatoires (article 112 de la Constitution). Les procureurs sont chargés d'indiquer à la police comment procéder aux investigations (article 109 de la Constitution ; articles 56 et 327 du Code de procédure pénale). Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs doivent agir avec impartialité et objectivité et s'efforcer de découvrir l'ensemble des faits et circonstances, joueraient-ils en faveur du suspect. Une fois l'enquête terminée, le procureur peut soit mettre directement le suspect en examen s'il dispose de preuves suffisantes, soit demander au juge chargé de l'enquête préliminaire d'abandonner les poursuites. Au stade du procès, il représente le ministère public devant les juridictions pénales. Les procureurs sont également responsables de la procédure d'exécution des jugements. Outre leurs fonctions en matière pénale, ils assument également certaines compétences en matière civile en vertu de la législation, ainsi que des fonctions de contrôle de l'état civil.

176. La structure du ministère public reflète celle des tribunaux. En vertu de l'article 2 du Décret royal n° 12/1941, il existe un bureau du parquet près chaque juridiction de première instance ou tribunal pour mineurs, de chaque Cour d'appel et de la Cour de cassation. Le ministère public se compose par conséquent actuellement de 136 bureaux près une juridiction de première instance, c'est-à-dire dans chaque province ou municipalité disposant d'un tribunal de ce type ; de 26 bureaux près une Cour d'appel ; et d'un bureau près la Cour de cassation. En ce qui concerne la criminalité organisée et autres infractions pénales graves<sup>41</sup>, les fonctions du ministère public sont assumées par les Services antimafia de district qui siègent au sein du bureau du parquet de chaque capitale de district. La Direction nationale antimafia (*Direzione Nazionale Antimafia*) opère au sein du bureau du procureur général de la Cour de cassation ; elle est chargée de coordonner et superviser les enquêtes menées par les Services de district. Le Décret-loi n° 7 du 18 février 2015 a été converti en Loi le 17 avril 2015. Il renforce le rôle de coordination et de supervision du procureur national antimafia (appelé désormais le procureur national antimafia et antiterrorisme) en matière de lutte contre le terrorisme.

---

<sup>41</sup> Voir l'article 51 du Code de procédure pénale ; la liste des infractions pénales inclut le trafic de stupéfiants, l'esclavagisme, l'enlèvement, ainsi que la prostitution d'enfants et la pédopornographie.

177. En vertu de l'article 72 du Décret royal n° 12/1941 tel qu'il a été modifié par la Loi n° 51/1998, certaines fonctions du ministère public peuvent être déléguées par un procureur principal à des vice-procureurs honoraires (*vice-procuratori onorari*). Ces derniers peuvent notamment représenter le ministère public dans le cadre de procès criminels pendant devant le juge de paix ou un tribunal, dès lors qu'il suffit d'un seul juge pour connaître de l'affaire. En vertu de la loi, seul peut être nommé procureur honoraire un citoyen italien âgé entre 25 et 69 ans, disposant de tous ses droits civils, doté d'une bonne réputation, n'ayant jamais été condamné pour une infraction pénale intentionnelle et titulaire d'un diplôme en droit. Les procureurs honoraires sont nommés sur décret du ministre de la Justice conformément à la décision du CSM, sur proposition du Conseil de la Justice compétent. Une fois nommés, ils s'acquittent de leurs obligations pendant trois ans et peuvent voir leur mandat renouvelé. En fait, comme indiqué plus haut aussi en ce qui concerne les juges de tribunal honoraires, ils sont systématiquement confirmés à leur poste plusieurs fois de suite au moyen d'un décret-loi.

178. Le ministère public italien se compose actuellement de 2 192 procureurs (dont 1 265 hommes et 927 femmes)<sup>42</sup>. Depuis mars 2016, le nombre de vices-procureurs honoraires s'élève à 1 740 (sur un effectif total de 2 067)<sup>43</sup>.

#### *Organisation interne*

179. Des modifications importantes ont été apportées à la structure de fonctionnement du ministère public par le Décret-loi n° 106/2006 tel qu'il a été modifié par la Loi n° 269/2006.

180. Chaque bureau du ministère public se compose d'un procureur en chef et d'un nombre adéquat de procureurs. Un procureur en chef adjoint est nommé dans les bureaux comptant plus de neuf procureurs. Pour s'acquitter des tâches relevant de la compétence de son bureau, le procureur en chef peut nommer un procureur adjoint comme remplaçant en cas d'absence ou d'empêchement. De plus, le procureur en chef peut déléguer certains domaines spécifiques d'activité à un ou plusieurs procureurs adjoints ou procureurs. Le procureur général de la Cour de cassation est élu par le CSM ; il n'y a pas de lien hiérarchique entre les différents parquets du pays et le bureau du procureur général à la Cour de cassation<sup>44</sup>.

181. La réforme de 2006 a permis de renforcer la structure hiérarchique du ministère public. Le procureur en chef représente le parquet et assume la responsabilité de l'action pénale en conformité avec la loi. Il peut engager les poursuites personnellement ou bien en confiant la procédure (ou certains actes spécifiques de procédure) à des procureurs de son bureau. Dans ce dernier cas, le procureur en chef peut établir des critères auxquels les procureurs sont censés se conformer. En outre, les procureurs en chef ont l'obligation de garantir des poursuites appropriées, diligentes et uniformes afin de respecter scrupuleusement l'impératif d'un procès équitable. En vertu de l'article 3 du Décret-loi n° 106/2006, le consentement écrit préalable du procureur en chef est nécessaire pour effectuer certains actes, notamment pour appliquer des mesures préventives (tels que des ordonnances restrictives, le placement en résidence surveillée, le placement en détention provisoire, des mesures d'interdiction, des saisies, etc.). Le procureur en chef est, entre autres, tenu de veiller à ce que le bureau placé sous sa responsabilité fonctionne de manière efficace, cohérente et coordonnée et, à cette fin, il affecte les responsabilités et répartit le travail en conséquence.

182. En vertu de l'article 1, paragraphe 6, du Décret-loi n° 106/2006, chaque procureur en chef est tenu de fixer des critères concernant : (1) l'organisation générale de son bureau ; (2) la répartition des procédures entre les procureurs de son bureau ;

<sup>42</sup> [Données postées sur la page d'accueil officielle du CSM](#) telle qu'elle a été consultée en mars 2016.

<sup>43</sup> Données du ministère de la Justice.

<sup>44</sup> Résolution du CSM, 20 avril 2016.

(3) la typologie des infractions pénales relevant du système automatisé d'affectation des affaires. Chaque programme organisationnel élaboré par un procureur en chef doit être soumis au CSM, même si aucune loi ou réglementation n'exige une approbation formelle par ce dernier.

#### *Organes d'autoréglementation*

183. Comme c'est le cas pour les juges, le CSM est le principal organe d'autoréglementation et il assume d'importantes responsabilités en matière de nomination, de transfert, de promotion et d'évaluation des procureurs ainsi que d'adoption de décisions disciplinaires (article 105 de la Constitution). La composition, le fonctionnement et la structure de ce Conseil sont décrits plus haut aux paragraphes 103 à 106.

#### Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

184. Les procureurs et les juges sont fondamentalement soumis aux mêmes règles, ainsi qu'à des procédures de recrutement et d'évaluation semblables. Pour plus de détails, voir les paragraphes 107 à 120.

#### Gestion des affaires et procédure

185. En vertu du Décret-loi n° 106/2006, le procureur en chef, en sa qualité de responsable des poursuites pénales, peut décider d'engager personnellement une action pénale ou bien d'affecter des affaires aux procureurs travaillant dans son bureau. Les affaires sont généralement affectées de manière aléatoire, conformément aux critères généraux fixés dans le programme organisationnel pertinent dudit bureau et en tenant compte de l'existence en son sein de groupes spécialisés de magistrats. Le procureur en chef peut retirer une affaire à un procureur dans les cas suivants : (i) lorsque l'intéressé ne respecte pas les critères fixés dans le programme organisationnel général (ou bien dans le programme organisationnel spécifique adopté spécialement pour l'affaire en question) ; (ii) en cas de divergence entre le procureur en chef et le procureur en charge concernant l'enquête criminelle (par exemple en cas de désaccord concernant la détermination d'une infraction pénale, la décision d'abandonner ou de continuer les poursuites, etc.). La loi exige que la décision de retirer l'affaire soit motivée. Le procureur, dans un délai de 10 jours à compter de la notification de la décision, doit soumettre des commentaires écrits à son procureur en chef qui doit ensuite les faire suivre au CSM.

186. Les critères fixés dans le programme d'organisation interne élaboré par le procureur en chef peuvent jouer un rôle majeur dans l'affectation des affaires. Le CSM a communiqué des lignes directrices censées structurer les pouvoirs de gestion des procureurs en chef et garantir un juste équilibre entre la structure hiérarchique de chaque bureau du ministère public d'une part et l'autonomie interne et l'indépendance de chaque procureur d'autre part<sup>45</sup>. Conformément aux résolutions du CSM, au moment d'élaborer le programme organisationnel, les procureurs en chef doivent poursuivre les objectifs énoncés dans la loi et garantir en particulier : (i) la durée raisonnable des procès, ainsi que la clôture rapide et l'efficacité des enquêtes en tenant compte de la charge de travail du bureau en question et en définissant des critères de priorité ; (ii) la poursuite appropriée, rapide et uniforme des infractions pénales. Pour atteindre cet objectif, chaque procureur en chef établit des groupes de travail spécialisés au sein de son bureau<sup>46</sup> et fixe des critères uniformes, des lignes directrices et les modalités adéquates de l'échange des informations et des expériences concrètes entre procureurs ;

---

<sup>45</sup> Voir notamment les résolutions du 12 juillet 2007 et du 21 juillet 2009.

<sup>46</sup> Le CSM a fixé la durée maximum de l'appartenance d'un procureur à un même groupe à 10 ans ; voir le Règlement de cet organe adopté le 13 mars 2008.

(iii) la direction efficace de la police criminelle et le recours efficace aux ressources économiques et technologiques.

187. Comme il a été souligné plus haut, la réforme de 2006 a permis de renforcer la structure hiérarchique des bureaux du ministère public et le rôle des procureurs en chef à plusieurs niveaux : compétences organisationnelles, affectation des affaires et relations avec les magistrats du bureau concerné. Les discussions tenues sur place ont révélé que les pouvoirs de surveillance du CSM sur les programmes organisationnels élaborés par les procureurs en chef ne sont pas suffisants, dans la mesure où le Conseil n'est plus tenu de donner au préalable son accord formel. Le système actuel est conçu de manière à permettre au CSM d'intervenir uniquement en présence d'un conflit entre un procureur en chef et un procureur ou bien au moment d'évaluer l'expérience de la gestion du chef du bureau, après ses quatre premières années de mandat. L'ANM a souligné dans ses communications les plus récentes que le renforcement du rôle du CSM en l'espèce permettrait de mieux garantir la transparence de l'affectation des affaires et l'harmonie des relations entre chaque procureur en chef et ses procureurs (s'agissant notamment de la participation des magistrats à des groupes de travail spécialisés, des conflits potentiels entre procureur en chef et procureurs, etc.)<sup>47</sup>.

188. L'EEG estime que les pouvoirs de décision des procureurs en chef, ainsi que leurs fonctions de surveillance et de contrôle, sont à la fois logiques et acceptables au sein d'une structure hiérarchique et de nature à garantir l'efficacité et l'uniformité du travail au sein du ministère public. Toutefois, les décisions en matière d'affectation des affaires, ainsi que les mécanismes de résolution des conflits potentiels au sein du bureau, devraient respecter des critères stricts établis à l'avance sous le contrôle du CSM. L'EEG estime que les programmes organisationnels des bureaux du ministère public devraient faire l'objet d'une évaluation préalable et être approuvés par les organes d'autoréglementation compétents. De telles mesures permettraient également d'accroître l'uniformité des règles organisationnelles, ainsi que de renforcer la coordination avec les programmes des tribunaux. Par conséquent, **le GRECO recommande que le rôle de surveillance par le Conseil supérieur de la magistrature des programmes organisationnels des bureaux du ministère public soit renforcé afin d'accroître la transparence et l'objectivité de l'affectation des affaires.**

189. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué qu'elles étaient d'accord avec les préoccupations soulevées par l'EEG dans le paragraphe précédent et la recommandation formulée à cet égard. Une commission d'experts, établie au sein du ministère de la justice (*Commissione Scotti*), a proposé que les programmes organisationnels des bureaux du ministère public soient soumis au CSM (au moment de leur élaboration, ainsi que dans les cas de leur modification). Le CSM a exprimé ses observations dans une résolution du 13 septembre 2016, qui va dans le même sens que les projets de proposition de la Commission, dans la mesure où cette résolution soutient l'adoption de programmes d'organisation plus stricts que ceux en vigueur.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

190. Les procureurs sont soumis aux mêmes règles déontologiques que celles décrites plus haut telles qu'elles sont applicables aux juges. L'article 13 du Code de conduite judiciaire vise spécifiquement les procureurs. En particulier, ces derniers agissent avec impartialité dans l'exercice de leurs devoirs. Ils dirigent l'enquête en vue d'établir la vérité et collectent également des preuves à décharge. Ils ont l'interdiction de cacher au juge l'existence de faits pouvant jouer en faveur du suspect ou de l'accusé. Ils s'abstiennent de faire, à titre personnel, des déclarations – concernant les parties à la procédure, les témoins ou des tiers – n'ayant aucun rapport avec l'instance en cours ; ils s'abstiennent d'exprimer toute critique ou appréciation du professionnalisme des juges

---

<sup>47</sup> Document publié par le Comité exécutif central de l'ANM le 12 décembre 2015.

ou des avocats de la défense. Ils participent avec zèle aux activités de coordination et veillent personnellement à promouvoir de telles initiatives. Ils s'abstiennent de demander au juge de révéler sa décision à l'avance, de même qu'ils évitent de révéler à celui-ci de manière informelle des informations factuelles concernant la procédure en cours.

### Conflits d'intérêts

#### *Récusation et retrait*

191. Un procureur ne peut pas être récusé. En vertu de l'article 52 du CPP, chaque procureur a la faculté de se retirer d'une affaire en présence de raisons impérieuses. Dans ce cas, s'il accepte ce désistement, le procureur en chef doit nommer un substitut. Le remplacement est obligatoire dès lors que : le procureur saisi initialement a des intérêts dans la procédure ; l'une des parties privées à la procédure est un créancier ou un débiteur dudit procureur, de son conjoint ou de ses enfants ou bien est le tuteur ou l'employeur d'une des parties à la procédure ou de son conjoint, d'un de ses proches ; l'une des parties privées à la procédure est le tuteur, le défendeur ou l'employeur d'une autre partie ou du conjoint ou d'un proche de celle-ci ; les relations entre le procureur ou ses parents proches et l'une des parties privées à la procédure s'enveniment ; le conjoint ou un proche parent du procureur est victime ou a subi un préjudice en raison de l'infraction pénale commise ou bien est une partie privée [article 36, alinéas a), b), d) et e), du CPP]. Les autorités ont expliqué que le système juridique italien ne permet pas de récuser un procureur, dans la mesure où une telle pratique pourrait compliquer et ralentir les enquêtes. En effet, les procureurs sont tenus de divulguer tout conflit potentiel d'intérêts, dans la mesure où ils sont censés s'acquitter de leurs fonctions en respectant les principes d'indépendance et d'impartialité. Le fait de s'abstenir de déclarer un intérêt dans une affaire et, par conséquent, de se désister constitue une infraction disciplinaire.

#### *Interdiction ou limitation de certaines activités après la cessation des fonctions*

192. De manière générale, les juges et les procureurs ne peuvent pas occuper un autre poste public ou exercer d'autres professions ou activités. Pour plus de détails, voir plus haut les paragraphes 141 à 153.

#### *Cadeaux*

193. Aucune règle spécifique n'interdit ou ne limite l'acceptation de cadeaux par un procureur. Toutefois, l'invocation de ses fonctions par un juge ou un procureur afin d'obtenir des avantages indus pour lui-même ou pour des tiers constitue une infraction disciplinaire. Des dispositions du droit pénal peuvent être appliquées à un procureur comme indiqué au paragraphe 155. Comme cela avait déjà été le cas pour les juges, la pratique de remise d'un cadeau à un procureur n'est ni habituelle ni même tolérée en Italie. Ceci dit, il s'agit là d'une question qui pourrait être traitée sans ambiguïté dans le cadre des lignes directrices ou des activités de formation consacrées à l'intégrité, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 136.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

194. La divulgation d'informations confidentielles peut entraîner l'engagement d'une action pénale et/ou disciplinaire. Pour plus de détails, voir plus haut le paragraphe 156.

### Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

195. Les procureurs doivent soumettre un rapport financier. Pour plus de détails, voir plus haut les paragraphes 157 à 159.

### Contrôle et mise en œuvre

196. En vertu de l'article 6 du Décret-loi n° 106/2006, les procureurs généraux des Cours d'appel disposent de pouvoirs de contrôle sur les activités des bureaux de district du ministère public. Pour s'acquitter de cette tâche, ils collectent des données et des informations en vue de vérifier : a) l'uniformité, l'efficacité et la rapidité du travail des procureurs ; b) le respect du principe de procès équitable ; c) l'exercice correct par chaque procureur en chef de ses pouvoirs d'organisation, de surveillance et de contrôle de son bureau. Chaque procureur de Cour d'appel doit envoyer au moins une fois par an un rapport au procureur général de la Cour de cassation. En outre, ce dernier peut exercer un contrôle sur l'activité des procureurs en chef ainsi qu'éviter et prévenir les conflits entre différents bureaux du ministère public, tout en garantissant le respect des principes de procès équitable.

### Conseils, formation et sensibilisation

197. Les procureurs suivent les sessions de formation organisées par l'École supérieure de la magistrature, telles qu'elles ont déjà été décrites aux paragraphes 169 à 172 ; une recommandation suggérant certaines améliorations supplémentaires est formulée au paragraphe 136.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

198. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Italie :

*En ce qui concerne les parlementaires*

- i. le renforcement du cadre d'intégrité des parlementaires, notamment par le biais de (i) l'insertion formelle du Code de conduite dans le Règlement de la Chambre des députés ; (ii) son affinement sur la base de consignes détaillées relatives à ses dispositions ; et (iii) l'établissement d'un régime efficace de mise en œuvre et de responsabilité. Les mêmes mesures sont recommandées pour le Sénat (paragraphe 46) ;**
- ii. (i) l'adoption de règles claires et exécutoires en matière de conflit d'intérêts des parlementaires, y compris par le biais de l'élaboration d'un régime d'inéligibilité et d'incompatibilité reposant sur l'organisation rationnelle en un corps homogène des dispositions actuellement éparpillées entre plusieurs textes ; (ii) que le processus de vérification de l'inéligibilité / incompatibilité soit plus rationnel afin de le rendre plus efficace et rapide (paragraphe 51) ;**
- iii. l'élaboration d'un ensemble solide de restrictions visant les dons, les cadeaux, les marques d'hospitalité, les faveurs et autres avantages accordés aux parlementaires et garantissant l'intelligibilité et l'application correcte du futur système (paragraphe 55) ;**
- iv. (i) qu'une étude soit menée afin d'identifier les restrictions qu'il pourrait être nécessaire d'appliquer aux anciens membres du Parlement après la cessation de leurs fonctions afin de prévenir les conflits d'intérêts ; et (ii) que les restrictions ainsi envisagées soient introduites si nécessaire (paragraphe 66) ;**
- v. renforcer les règles applicables aux relations que les députés entretiennent avec des lobbyistes et d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif, notamment en donnant des consignes précises sur la question et en garantissant l'efficacité de leur contrôle et de leur application. Il recommande l'application de mesures analogues aux sénateurs (paragraphe 70) ;**
- vi. la mise en place de mesures concrètes en vue de soutenir l'introduction de règles claires d'intégrité parlementaire, notamment sous la forme d'activités renforcées en matière de formation spécialisée (paragraphe 81) ;**

*En ce qui concerne les juges et les procureurs*

- vii. adopter (i) une politique délibérée de prévention et de détection des risques de corruption et de conflits d'intérêts au sein des juridictions fiscales ; (ii) des mesures appropriées en vue de renforcer le contrôle des compétences professionnelles et de l'intégrité des membres des tribunaux fiscaux, notamment en introduisant un système d'évaluation périodique et de formation continue dans le domaine de la déontologie, de la conduite escomptée, de la prévention de la corruption et des questions connexes ; (iii) une**

**série de normes/code de conduite assorties de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques** (paragraphe 98) ;

- viii. **que (i) les autorités poursuivent leurs efforts visant à accroître l'efficacité du système judiciaire en adoptant sans délai les réformes prévues en matière civile et pénale, y compris la révision du système d'appel et du délai de prescription ; (ii) il soit procédé à l'analyse des ressources budgétaires et humaines des tribunaux et des bureaux du ministère public, dans le but de dégager les moyens nécessaires et de les répartir de manière optimale dans l'ensemble du système judiciaire** (paragraphe 130) ;
- ix. **que (i) le Code de conduite, comprenant dans son champ d'application l'ensemble des magistrats, soit étoffé et complété par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts, d'offre de cadeaux, etc. ; (ii) l'application correcte des règles de conduite soit garantie par un mécanisme de surveillance efficace et assortie d'une formation dédiée systématique, ainsi que de la possibilité de bénéficier d'avis et de conseils, s'agissant aussi bien de magistrats professionnels que non professionnels** (paragraphe 136) ;
- x. **(i) inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de magistrat et celle de membre de gouvernement local ; et plus généralement, (ii) de traiter la question de l'engagement des magistrats dans la vie politique sous tous ses aspects sur le plan légal, en raison de son impact sur les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité (réelles ou perçues) du système judiciaire** (paragraphe 153) ;
- xi. **renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine des magistrats, notamment en garantissant une vérification plus approfondie de ces déclarations et par suite en sanctionnant les infractions identifiées** (paragraphe 159) ;
- xii. **que le rôle de surveillance par le Conseil supérieur de la magistrature des programmes organisationnels des bureaux du ministère public soit renforcé afin d'accroître la transparence et l'objectivité de l'affectation des affaires** (paragraphe 188).

199. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités italiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

200. Le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.





---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)

---