Adoption : 22 juin 2018
Publication : 29 juin 2018

Public
GrecoRC3(2018)8

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Italie

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

***

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 80e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
www.coe.int/greco

F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00
Fax +33 3 88 41 39 55

Direction Générale I
Droits de l'Homme et Etat de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum évalue les mesures complémentaires prises par les autorités italiennes depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Italie. Ce Troisième Cycle d'Evaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :

   - **Thème I – Incriminations :** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).

   - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques :** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).

2. Le GRECO avait adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Italie lors de sa 54e réunion plénière (20-23 mars 2012), lequel avait été rendu public le 11 avril 2012 à la suite de l'autorisation des autorités italiennes (Greco Eval III Rep (2011) 7F, Thème I et Thème II). Le Rapport de Conformité du Troisième Cycle avait été adopté par le GRECO à sa 64e réunion plénière (16-20 juin 2014), et rendu public le 20 juin 2014, à la suite de l'autorisation des autorités de l'Italie (Greco RC-III (2014) 9F). Le Deuxième Rapport de Conformité avait quant à lui été adopté par le GRECO lors de sa 74e réunion plénière (28 novembre - 2 décembre 2016), et rendu public le 2 décembre 2016, à suite de l'autorisation de l'Italie. Le GRECO avait conclu que l'Italie avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des seize recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle : sept recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

3. Compte tenu du fait que huit recommandations n'avaient toujours pas été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31(9) de son Règlement intérieur, a demandé au Chef de la délégation italienne de lui communiquer avant le 30 septembre 2017 des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i-iv, v et ix relatives au Thème I – Incriminations, et des recommandations iv et vi relatives au Thème II – Transparence du financement des partis politiques. Un Rapport de Situation a été présenté le 1er février 2018 par les autorités italiennes et ces informations ont servi de base à l'élaboration du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

4. Le GRECO a chargé l'Autriche et le Monténégro de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont : M. Christian MANQUET, Chef de département, Direction de la législation pénale, Ministère de la Justice (Autriche), et M. Dušan DRAKIC, Haut Conseiller, Direction de l'Initiative anticorruption (Monténégro). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il convient de rappeler que le GRECO avait formulé dans son Rapport d'Evaluation neuf recommandations à l'Italie au sujet du Thème I. Au cours de la procédure de conformité jusqu'à l'élaboration du présent rapport, les recommandations vi, vii et viii avaient été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v et ix avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n'avait toujours pas été mise en œuvre.

6. Outre les informations communiquées ci-dessous au sujet des recommandations qui n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre, les autorités italiennes ont souhaité faire part au GRECO de certaines améliorations supplémentaires en matière de délai de prescription (recommandation vii, dont la mise en œuvre a été jugée satisfaisante par le GRECO dans son Deuxième Rapport de Conformité du Troisième Cycle). Plus précisément, les autorités italiennes indiquent qu'avec l'adoption de la loi n° 103 du 23 juin 2017, un large éventail de modifications ont été apportées au Code pénal, au Code de procédure pénale et au Régime pénitentiaire. Deux importantes modifications ont été apportées aux infractions en matière de corruption, notamment par un allongement des délais de prescription et par l'adoption de motifs supplémentaires de suspension du délai de prescription.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191).*

8. Le GRECO rappelle que la Convention pénale sur la corruption (STE 173) a été officiellement ratifiée par l'Italie le 13 juin 2013 et est entrée en vigueur le 1er octobre 2013, faisant ainsi de l'Italie le 45e membre à la ratifier. Comme les préparatifs en vue de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption étaient en cours, le GRECO avait estimé que la recommandation i avait été partiellement mise en œuvre.

9. Les autorités italiennes précisent à nouveau les informations fournies au moment du précédent Rapport de Conformité, à savoir que le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Justice ont soumis au Gouvernement un projet de proposition visant à incriminer la corruption active et passive d'arbitres étrangers. Elles déclarent par ailleurs que ce texte ouvrirait la voie à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et soulignent que ce processus est pour l'heure suspendu en raison des élections générales de mars 2018 et de l'établissement conséquent de la nouvelle législature.

10. Le GRECO regrette l'absence de progrès tangibles du processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et conclut par conséquent que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé d'étendre le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive à l'ensemble des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi qu'aux juges et agents de cours internationales, afin qu'elle soit pleinement*

conforme aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).

12. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. La législation relative à la corruption active et passive des agents publics étrangers et des fonctionnaires internationaux avait été modifiée pour englober les agents et les juges de la Cour pénale internationale , en plus des fonctionnaires des institutions de l'Union européenne ou des Etats membres de l'Union européenne et des autres agents étrangers, lorsque l'infraction a été commise dans le cadre d'une transaction commerciale internationale (exigence de l'OCDE), qui étaient déjà visés par la législation initiale. Le GRECO avait observé que les agents d'autres cours internationales, les agents publics étrangers, les membres d'assemblées publiques étrangères et les agents d'autres organisations internationales ou assemblées parlementaires internationales n'étaient toujours pas visés par la législation, comme l'exigeait pourtant la Convention pénale internationale et la présente recommandation.

13. Les autorités italiennes renvoient aux informations communiquées dans la recommandation i, à savoir qu'un projet de loi a été soumis au Gouvernement pour examen afin de satisfaire aux exigences de cette recommandation.

14. Le GRECO observe qu'aucune évolution n'a été signalée. L'Italie, lors de sa ratification de la Convention pénale le 13 juin 2013, a également déposé avec l'instrument de ratification une réserve de ne pas ériger en infraction pénale dans le droit national la corruption passive d'agents publics étrangers, ainsi que la corruption active et passive de membres d'assemblées publiques étrangères, à l'exception des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Cette réserve, qui a des incidences sur les obligations nées pour l'Italie des articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la corruption, a été renouvelée par les autorités italiennes en juillet 2017 et, dans la mesure où le pays est tenu de réexaminer cette réserve dans un délai de trois ans (article 38 de la STE 173), le GRECO ne demande pas à l'Italie de lui fournir des informations complémentaires sur ce point. Néanmoins, conformément à la pratique bien établie du GRECO en ce qui concerne les Etats membres ayant déposé des réserves, il invite les autorités italiennes à réexaminer leur position sur ce point.

15. Le GRECO reste cependant préoccupé au sujet de l'incrimination de la corruption active d'agents publics étrangers (cette catégorie est à l'heure actuelle uniquement prise en compte par les normes de l'Union européenne et de l'OCDE), qui ne peut faire l'objet d'aucune réserve en vertu de l'article 37 de la Convention pénale. De même, le GRECO observe qu'aucune réserve n'est possible pour l'article 9 (corruption de fonctionnaires d'organisations internationales). Enfin, l'Italie n'a formulé aucune réserve concernant les articles 10 et 11 (corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales et corruption de juges et d'agents de cours internationales, respectivement) de la Convention, bien qu'en vertu de sa législation nationale ces infractions soient uniquement prises en compte dans le cadre des normes de l'Union européenne et de l'OCDE (comme c'était le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation) et, désormais, de la compétence de la Cour pénale internationale, comme indiqué plus haut. L'Italie a donc l'obligation conventionnelle d'adapter sa législation en conséquence.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé (i) d'élargir le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive aux jurés étrangers, afin de la mettre pleinement en conformité avec les exigences de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et (ii) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers.*

18. Le GRECO rappelle que les autorités italiennes n'avaient dans les précédents rapports de conformité fait état d'aucun progrès à l'égard de cette recommandation et que, par conséquent, il avait conclu que cette recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre.

19. Les autorités italiennes renvoient à nouveau aux informations relatives à la mise en œuvre de la recommandation i : un projet de loi a été soumis au Gouvernement pour examen afin de répondre aux exigences de cette recommandation.

20. Le GRECO déplore l'absence de progrès en matière d'incrimination de la corruption de jurés et d'arbitres et conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption.*

22. Le GRECO s'était félicité, dans son précédent Rapport de Conformité, de l'intention déclarée des autorités italiennes d'adopter un décret-loi visant à incriminer la corruption dans le secteur privé. En attendant son adoption, la recommandation iv avait été jugée partiellement mise en œuvre.

23. Les autorités italiennes indiquent à présent que le décret-loi n° 38/2017 transpose la Décision-cadre n° 2003/568/JAI du Conseil de l'Union européenne du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Les modifications suivantes ont par conséquent été apportées à l'article 2635 du Code civil :

> ***Article 2635 du Code civil – Corruption dans le secteur privé***
>
> *1. Sauf si l'acte constitue une infraction plus grave, les directeurs, les administrateurs généraux, les administrateurs chargés de l'établissement des documents comptables de l'entreprise, les commissaires aux comptes et les liquidateurs des entreprises ou des établissements privés qui sollicitent ou obtiennent, y compris par des intermédiaires, pour eux-mêmes ou pour autrui, de l'argent ou tout autre avantage indu, ou qui en acceptent la promesse, afin de commettre ou de s'abstenir de commettre des actes en violation des obligations inhérentes à leurs fonctions et de leur devoir de loyauté, encourent une peine d'emprisonnement de un à trois ans. Est passible de la même peine l'acte commis par les membres de la structure organisationnelle de l'entreprise ou de l'établissement privé qui exercent des fonctions managériales autres que celles des personnes mentionnées ci-dessus.*
> *2. Est passible d'une peine d'emprisonnement maximale d'un an et demi l'infraction commise par une personne placée sous la direction et la supervision de l'une des personnes visées à l'alinéa 1.*
> *3. Toute personne qui, y compris aux moyens d'intermédiaires, offre, promet ou remet une somme d'argent ou d'autres avantages indus aux personnes visées aux alinéas 1 et 2 ci-dessus encoure la même peine.*
> *4. Les peines fixées aux alinéas précédents sont doublées si l'infraction concerne une entreprise cotée sur les marchés réglementés en Italie ou dans d'autres pays de l'Union européenne ou porte sur des actes de grande envergure au sens de l'article 116 du décret-loi n° 58 du 24 février 1998, tel que modifié.*
> *5. Sont uniquement recevables les poursuites engagées à la suite d'une plainte individuelle, sauf si les faits perpétrés entraînent une distorsion de la concurrence dans l'acquisition de biens et de services.*

6. Sans préjuger de l'article 2641, la mesure de confiscation d'une valeur équivalente ne peut porter sur une valeur inférieure à celle des avantages accordés, promis ou proposés.

24. En outre, l'article 2635bis du Code civil italien érige en nouvelle infraction l'instigation des actes de corruption, aussi bien active que passive. Cette modification étend également la responsabilité des infractions de corruption dans le secteur privé aux personnes morales autres que les entreprises (par exemple les fondations, les organisations à but non lucratif, les partis politiques, les syndicats, les associations, notamment). La responsabilité des personnes morales est toutefois limitée aux infractions de corruption active et d'instigation active d'actes de corruption.

25. Les autorités italiennes précisent par ailleurs que le régime de sanctions applicable à la corruption active et à l'instigation active d'actes de corruption a été revu en profondeur afin d'alourdir les peines. Les sanctions pécuniaires s'élèvent désormais à un maximum de 900 000 EUR en cas de corruption active et à plus de 600 000 EUR en cas d'instigation active d'actes de corruption. Ces infractions sont passibles de mesures complémentaires de suspension et d'interdiction, comme l'interdiction faite aux personnes concernées d'exploiter leur entreprise, la suspension ou la révocation des autorisations, licences ou concessions utilisées pour commettre l'infraction, l'interdiction de conclure des contrats avec l'administration publique, sauf si ceux-ci visent à l'obtention d'un service public, l'exclusion des avantages, des prêts, des contributions ou des subventions et l'éventuelle annulation de ceux qui ont déjà été accordés, ainsi que l'interdiction de faire la promotion de biens ou de services.

26. Le GRECO prend note des évolutions indiquées par les autorités italiennes et se félicite des avancées en matière d'incrimination de la corruption dans le secteur privé, notamment quant à la couverture de la portée personnelle (des auteurs) et matérielle (actes de corruption) de l'infraction, ainsi que le renforcement du régime de sanctions. Le GRECO accepte l'interprétation fournie par les autorités selon laquelle l'éventail des auteurs possibles ne concerne pas seulement les fonctions de direction ou celles placées au sommet de la hiérarchie, mais également d'autres personnes auxquelles ce type de fonction a été délégué (article 2635, alinéa 1 du Code civil), et plus largement toute personne travaillant sous la direction ou la surveillance de ces catégories de personnes (article 2635, alinéa 2 du Code civil). Le GRECO se félicite aussi du renforcement du régime de sanctions. Même si « l'acceptation d'une proposition » ne figure pas expressément dans les éléments constitutifs de l'infraction de corruption passive dans le secteur privé (alors que « la proposition » est expressément prise en compte dans l'infraction de corruption active dans le secteur privé), le GRECO a reconnu, dans son précédent Rapport de Conformité et au vu de la jurisprudence fournie par l'Italie à l'époque, qu'il n'y avait pas de différence substantielle entre les termes « proposition » (« *offerta* ») et « promesse » (« *proposta* ») au sens linguistique et juridique de ces actes en Italie. Le nouveau libellé de l'infraction a également supprimé la condition selon laquelle l'entreprise devait avoir subi un préjudice pour que l'infraction soit sanctionnée.

27. Le GRECO regrette que les poursuites puissent uniquement être engagées à la suite du dépôt d'une plainte individuelle, sauf si les faits perpétrés entraînent une distorsion de la concurrence dans l'acquisition de biens et de services. Cette situation n'est pas conforme à la Convention pénale, mais l'Italie avait formulé une réserve sur ce point lors de sa ratification de la Convention. Cette réserve a été renouvelée par les autorités italiennes en juillet 2017 et, dans la mesure où le pays est tenu de réexaminer cette réserve dans un délai de trois ans (article 38 de la STE 173), le GRECO ne demande pas à l'Italie de lui fournir des informations complémentaires sur ce point. Néanmoins, conformément à la pratique bien établie du GRECO en ce qui concerne les Etats

membres ayant déposé des réserves, il invite les autorités italiennes à réexaminer leur position sur ce point.

28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

29. *Le GRECO avait recommandé d'incriminer le trafic d'influence actif et passif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

30. Le GRECO avait estimé que d'autres adaptations étaient nécessaires pour se conformer aux exigences de l'article 12 de la Convention pénale et avait par conséquent conclu que la recommandation v n'avait été que partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait observé que l'article 346 bis du Code pénal imposait l'existence d'une relation d'influence entre, d'une part, l'auteur du trafic d'influence et, d'autre part, le fonctionnaire ou l'agent concerné, alors que la simple assertion d'influence suffit en vertu de la Convention (« *[…] tirant avantage de sa relation avec un agent public […] »*). L'article 346 du Code pénal, qui s'applique aux cas dans lesquels l'auteur du trafic d'influence ne fait que prétendre avoir une influence, n'englobe pas le volet actif, c'est-à-dire celui qui donne l'avantage à l'auteur du trafic d'influence. Il s'ensuit que la législation italienne en la matière n'est toujours pas pleinement conforme aux exigences de l'article 12 de la Convention pénale.

31. Les autorités italiennes n'apportent aucune nouvelle information par rapport à celles que le GRECO avait déjà évaluées dans son précédent Rapport de Conformité, si ce n'est qu'elles ont renouvelé les réserves formulées à l'égard de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption relatif à la lutte contre le trafic d'influence : premièrement, l'Italie se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale dans sa législation nationale les actes visés à l'article 12 de la Convention, sauf lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une relation existante entre l'auteur du trafic d'influence et les personnes visées aux articles 2 et 4 de la Convention et pour rémunérer la commission d'un acte contraire aux obligations de la fonction de l'agent ou du fonctionnaire concerné ou le manquement ou retard à agir conformément à ses obligations. Deuxièmement, l'Italie déclare se réserver le droit de ne pas ériger en infraction pénale la commission d'un trafic d'influence défini à l'article 12 de la Convention, en vue d'exercer une influence indue, telle que définie dans l'article précité, sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 5, 6 et 9 à 11 de la Convention.

32. Le GRECO ne peut que réitérer les remarques qu'il avait formulées dans le précédent Rapport de Conformité au sujet des lacunes législatives persistantes en matière d'incrimination du trafic d'influence (voir paragraphe 30) et, en l'absence de tout progrès dans ce domaine, conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

33. *Le GRECO avait recommandé (i) de supprimer, lorsqu'elle existe, la condition préalable d'une demande du ministre de la Justice ou d'une plainte de la victime à laquelle est soumis l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption commis à l'étranger ; (ii) d'étendre la compétence de l'Italie aux actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais qui concernent des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de cours internationales qui sont par ailleurs ressortissants italiens.*

34. Le GRECO avait observé qu'à la suite de l'adoption de la loi n° 190/2012 et de la loi n° 69/2015 et compte tenu de l'interprétation relativement large du terme « à l'étranger », la demande du ministre de la Justice d'engager des poursuites pour les actes de corruption commis à l'étranger est dans la pratique rarement nécessaire. Le GRECO avait toutefois mis en garde les autorités italiennes des risques d'ingérence politique lorsque la demande ou la plainte de la victime est exigée, obstacle qui n'est pas prévu par la Convention pénale. Le GRECO avait également déploré qu'aucune mesure n'ait été prise pour satisfaire à la deuxième partie de la recommandation. La recommandation avait par conséquent été jugée partiellement mise en œuvre.

35. Les autorités italiennes soulignent que les cas dans lesquels la demande d'un ministre est exigée ont été davantage limités du fait de l'alourdissement des sanctions applicables en matière de corruption ; par conséquent, cette demande est désormais uniquement nécessaire pour les infractions de trafic d'influence et de corruption relatives à la commission d'actes liés à la fonction, c'est-à-dire les infractions passibles d'une peine inférieure à quatre ans d'emprisonnement. Les autorités italiennes rappellent par ailleurs que, comme le montre la pratique, dans les rares cas où la demande du ministre d'avère indispensable, celui-ci n'a jamais refusé de la faire. Elles ajoutent que les juridictions italiennes retiennent une interprétation très large de la compétence territoriale : il suffit en effet que l'acte de corruption ait été projeté sur le sol italien pour que des poursuites puissent être engagées en Italie et non à l'étranger à l'encontre des auteurs de ces actes illicites. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, aucune nouvelle évolution juridique n'a été signalée.

36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités italiennes et salue à nouveau le fait que l'Italie assume une large compétence pour les infractions commises en dehors de son territoire. Bien que le GRECO observe que la demande du ministre de la Justice de poursuivre les actes de corruption commis à l'étranger soit très rarement nécessaire (et concerne uniquement, en matière de corruption, les infractions de trafic d'influence et de corruption pour la commission d'actes liés à la fonction) et qu'elle ne s'est jamais produite dans les faits, la Convention pénale sur la corruption ne prévoit pas cette exigence. Par conséquent, le GRECO ne peut changer de point de vue à cet égard compte tenu du risque d'influence politique que cette exigence supplémentaire pourrait entraîner en pareil cas. Le GRECO espère recevoir des informations ultérieures à cet égard dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation ix(i).

37. Les autorités italiennes n'ont fourni aucune information au sujet de la deuxième partie de la recommandation, mais le GRECO observe que l'Italie, en ratifiant la Convention pénale le 13 juin 2013, a également déposé avec l'instrument de ratification une déclaration selon laquelle elle appliquera sans restriction les dispositions en matière de compétence définies à l'article 17, paragraphes 1b et c de la Convention, aux conditions actuellement prévues aux articles 9 et 10 du Code pénal italien. Cette déclaration a par conséquent une incidence sur les obligations conventionnelles de l'Italie en la matière. Comme l'Italie a renouvelé sa déclaration en juillet 2017 et a donc l'obligation de la réexaminer dans un délai de trois ans (article 38 de la STE 173), le GRECO ne demande pas aux autorités italiennes de lui fournir des informations supplémentaires concernant la recommandation ix(ii). Néanmoins, conformément à la pratique bien établie du GRECO en ce qui concerne les Etats membres ayant déposé des déclarations, il invite les autorités italiennes à réexaminer leur position sur ce point.

38. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

39. Il convient de rappeler que le GRECO avait dans son Rapport d'Evaluation formulé sept recommandations concernant le Thème II. Dans le cadre de la procédure de conformité, jusqu'à l'établissement du présent rapport, les recommandations i, ii, iii, v et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv et vi avaient été partiellement mises en œuvre.

Recommandation iv.

40. *Le GRECO avait recommandé i) d'élaborer une approche coordonnée de publication d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes ; et ii) de veiller à ce que ces informations soient mises à disposition de façon cohérente et compréhensible et en temps opportun, et ainsi faciliter et étendre l'accès du public, notamment en tirant le meilleur parti de la publication sur Internet.*

41. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Il avait salué les initiatives prises par les autorités italiennes pour faciliter les informations relatives au financement des partis politiques, notamment par leur publication en ligne. Le GRECO avait toutefois estimé que des mesures supplémentaires devaient être prises au sujet de la publication du financement des campagnes, notamment à propos des candidats qui n'avaient pas été élus.

42. Les autorités italiennes soulignent que les comptes de campagne des candidats qui n'ont pas été élus peuvent être librement et intégralement consultés par toute personne dans les locaux des collèges électoraux régionaux. Le montant des dons et tout type de service reçu par les candidats (y compris ceux qui n'ont pas été élus) peut être librement consulté auprès de la Chambre des députés, puisque les candidats ont l'obligation de soumettre des déclarations conjointes (signées aussi bien par les donateurs que par les bénéficiaires) qui comportent les informations mentionnées ci-dessus.

43. Les autorités italiennes ajoutent que si, à proprement parler, la législation n'a pas été modifiée en la matière, il convient de souligner les points suivants : (i) la législation électorale italienne ne confère pas aux électeurs la faculté d'exprimer leurs préférences pour des candidats inscrits sur une liste, mais leur permet essentiellement de choisir le parti qu'ils jugent le plus apte à répondre à leurs aspirations. De ce fait, les dépenses de campagnes électorales sont principalement prises en charge par les partis, et non par les candidats. En outre, comme le GRECO l'a déjà souligné dans ses précédents rapports, les partis ont l'obligation de publier toute information relative à leurs bilans comptables et à leur gestion financière sur leur site internet, y compris les informations ayant trait aux campagnes électorales (article 5 du décret-loi n° 149 de 2013, converti en loi n° 13 de 2014) ; (ii) pour garantir la transparence et faciliter l'accès du public dans toute la mesure du possible comme le préconisait le GRECO, la Chambre des Députés a décidé de transmettre en temps réel par courrier électronique les informations contenues dans les déclarations communes, conformément à l'article 4, aliéna 3, de la loi n° 659 de 1981 (c'est-à-dire le montant des sommes perçues et des services obtenus par un candidat à l'élection et l'identité du donateur), à tout électeur qui en fait la demande, sans attendre que celui-ci se rende personnellement dans les services compétents. Certains collèges électoraux qui, comme nous l'avons indiqué plus haut, ont l'obligation de veiller à la publication des comptes des dépenses de campagnes électorales (article 14 de la loi n° 5151 de 1993) ont pris une initiative similaire.

44. Le GRECO prend note des explications supplémentaires données par les autorités italiennes. Aucune modification n'a été apportée à la législation, mais certaines mesures d'ordre pratique ont été prises pour faciliter davantage l'accès du public aux informations relatives au financement des campagnes, y compris pour les candidats qui n'ont pas été élus. Le GRECO n'est toutefois pas convaincu que les mesures annoncées permettraient de satisfaire efficacement le principal but poursuivi par la recommandation iv, c'est-à-dire l'adoption d'une approche globale de la publication des comptes de campagnes qui permette au public d'accéder plus facilement et plus utilement à ces informations. Ce sujet de préoccupation doit être mis en parallèle avec l'évaluation de la recommandation vi où le GRECO manifeste des réserves en matière de contrôle ; il est d'autant plus pertinent dans le nouveau cadre du financement des partis politiques en Italie, qui a remplacé le financement public direct en 2017 au profit d'un système volontaire de financement privé.

45. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

46. *Le GRECO avait recommandé i) de confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat, une stabilité ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats pour lui permettre de mener efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique ; ii) en attendant, de veiller à ce que les institutions compétentes existantes conçoivent des modalités pratiques pour une mise en œuvre efficace des règles de financement des partis et des campagnes ; et iii) de renforcer la coopération et la coordination des efforts au niveau opérationnel et des directions entre les autorités chargées de la surveillance du financement politique et les services fiscaux et répressifs.*

47. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait en effet salué la création du Comité pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques chargé de superviser les déclarations financières annuelles des partis politiques, mais avait demandé que des informations complémentaires lui soient communiquées sur le fonctionnement de ce Comité et sur la coordination effective de son rôle avec les autres mécanismes de contrôle du financement des partis politiques.

48. Les autorités italiennes indiquent à présent que, dans les faits, une approche unifiée de la supervision des déclarations financières des partis politiques est en place. La Cour des comptes peut être considérée comme la principale institution dans ce nouveau cadre : elle conserve son rôle traditionnel de vérification des dépenses réalisées par les partis politiques lors des campagnes électorales et continue à exercer la vérification de leurs finances ordinaires compte tenu de sa présence au sein du Comité pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques (trois des cinq membres du Comité sont des juges de la Cour des comptes).

49. Le GRECO prend note des mécanismes mises en place pour réformer le contrôle du financement des partis politiques, notamment par un premier control de nature privé (obligation pour les partis politiques d'avoir leurs livres certifiés par un audit externe), ainsi qu'un système de supervision publique. Le GRECO note que le Comité pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques a été doté d'une plus grande stabilité (il peut en effet continuer à exercer ses activités au-delà d'une législature donnée), d'autres garanties en

matière d'indépendance (par exemple, les magistrats qui exercent leurs fonctions à temps plein auprès d'instances judiciaires ne peuvent accepter ou exercer aucune autre fonction au cours de leur mandat) et de pouvoirs de contrôle et sanction. Le GRECO note que le Comité reste un organe *ad hoc* à qui il revient de coordonner l'action avec deux autres instances existantes auxquelles des missions indispensables de contrôle ont été confiées dans ce domaine : la Cour des comptes, qui est compétente pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques, et la Commission régionale de garantie électorale, à qui revient la vérification des dépenses électorales des candidats. Le GRECO admet que la composition du Comité permet la coordination et l'échange d'informations relatives au financement annuel et électoral des partis politiques. Le GRECO aurait toutefois apprécié d'obtenir davantage de précisions au sujet de la coordination de l'action des deux instances précitées avec la Commission régionale de garantie électorale, ainsi que de la manière dont ces différentes instances coopèrent et procèdent à une vérification croisée de leurs informations, y compris avec les services fiscaux et répressifs, les cas échéant. En l'absence d'informations supplémentaires sur la manière dont cette coopération se déroule sur le plan opérationnel (donc au-delà des dispositions formelles contenues dans la loi), le GRECO considère que la recommandation vi (iii) est partiellement mise en œuvre. Le GRECO espère recevoir des détails pratiques concrets à cet égard.

50. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

51. **Avec l'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Italie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que sur les seize recommandations adressées à l'Italie, huit au total ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Parmi les recommandations restantes, sept demeurent partiellement mises en œuvre et une n'a toujours pas été mise en œuvre.

52. Plus précisément, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations vi, vii et viii ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v et ix ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, v et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iv et vi ont été partiellement mises en œuvre.

53. S'agissant des incriminations, des mesures ont été prises pour incriminer la corruption dans le secteur privé, un pas en avant positif qui doit être accueilli favorablement. Néanmoins, le GRECO regrette que les poursuites puissent uniquement être engagées à la suite du dépôt d'une plainte individuelle, sauf si les faits perpétrés entraînent une distorsion de la concurrence dans l'acquisition de biens et de services. Des projets de loi sont actuellement à l'étude au sein du Gouvernement à propos de la dimension internationale des infractions de corruption dans le secteur public. Malgré le caractère prometteur de ces initiatives législatives, aucune d'elles n'a pas encore été adoptée. L'incrimination du trafic d'influence connait encore quelques lacunes. La question de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption reste également en suspens. Qui plus est, l'obligation conventionnelle faite à l'Italie de remédier à certaines insuffisances de la législation nationale à l'égard de la Convention pénale sur la corruption est restreinte par les réserves formulées par le pays conformément à l'article 37 de cette même Convention. En vertu d'une pratique bien établie du GRECO à l'égard des Etats membres ayant déposé des réserves, les autorités italiennes sont invitées à réexaminer leur position sur ce point.

54. Certains éléments sont encourageants : le GRECO constate, en s'en félicitant, les initiatives prises par les autorités italiennes depuis l'adoption du précédent Rapport de Conformité pour remédier de façon plus satisfaisante encore à ce qui semble être le talon d'Achille de la justice italienne, c'est-à-dire l'expiration du délai de prescription. Deux modifications essentielles ont été apportées aux infractions de corruption à ce sujet, notamment en augmentant les délais de prescription et en prévoyant des motifs supplémentaires de suspension du délai de prescription.

55. En outre, pour ce qui est du financement des partis politiques, l'Italie a engagé d'importantes réformes depuis 2013 et a ainsi glissé progressivement d'un financement public vers un financement privé, avec la suppression effective du financement public en 2017. Le GRECO avait déjà reconnu plusieurs aspects positifs de ce nouveau régime dans ses précédents rapports de conformité (interdiction générale des dons anonymes, réduction des seuils de déclaration, sanctions renforcées, par exemple). Compte tenu de cette évolution, la transparence et le contrôle revêtent une importance de premier plan ; d'autres mesures doivent encore être prises à propos de ces deux aspects à des fins de prévention de la corruption.

56. Pour conclure, le GRECO, en vertu de l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, invite le Chef de la délégation italienne à lui communiquer des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i-iii, v et ix (Thème I – Incriminations), ainsi que des recommandations iv et vi (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), avant le 31 mars 2019.

57. Enfin, le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, ainsi qu'à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.