

Mesures de lutte contre la corruption en Italie

et rôle de la Corte dei Conti

Lisbonne, 22 mars 2010

1. Généralités
2. L'activité de la Corte dei conti dans le contexte institutionnel et administratif italien.
3. Conclusions

1. Le thème de la corruption est l'un des arguments auquel la Corte dei conti porte une attention constante, d'une part en ce qui concerne ses fonctions de contrôle extérieur de l'État et de ses administrations publiques et, d'autre part, dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles dans les procès intentés contre des administrateurs publics, des dirigeants et des fonctionnaires publics, qui lèsent le Trésor public dans la prestation de leur service (fonctions prévues respectivement par les articles 100 et 103 de la Constitution et régies par de nombreuses lois dont les plus importantes sont les lois du 14 janvier 1994 n° 19 et 20).

Sur ce thème se sont également exprimés le Président et le Procureur général de la Corte dei conti à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire 2010 (Rome, audience des sections réunies de la Cour des comptes, 17 février 2010, dans www.corteconti.it).

Cette attention particulière a également été évoquée dans le Rapport rédigé récemment par le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)¹

2. Le cadre global des instruments de prévention et de lutte en Italie est fourni par le service national spécial affecté à ces fins (« Servizio Anticorruzione e Trasparenza – SAeT auquel, en vertu du décret du 2 octobre 2008 du Président du Conseil des ministres, ont été assignées les fonctions de l'ancien Haut Commissaire pour la lutte contre la corruption et des autres formes d'illégalité dans l'administration publique, supprimé par le décret-loi n° 112 de 2008).

Avec à ce service, la Corte dei conti a stipulé un « Protocole d'entente » (Rome, 9 février 2009 – dans www.corteconti.it).

¹ Greco Eval III Rep (2008) 2E (P2), Strasbourg, 22 April 2009. "... Although Corte dei conti is not entrusted with a specific role in the fight against corruption, it contributes *de facto* to this objective through its auditing and judicial tasks. From 1996 to 2006, the Corte dei conti issued a total of 17, 576 sentences (6,620 convictions), in first instance. Generally, the judicial proceedings of the Court of Audit last around 1 year and 9 months in first instance, and 2 years and 5 months in appeal. In 2008, the Corte dei conti recovered a total of 69,013,083 euros for damages caused to the Italian State through corruption in public administration; a total of 185 judgments were issued against public officials involved in corruption offences..."

Dans son dernier rapport au Parlement pour la période octobre 2008/octobre 2009, le Service a communiqué que, pendant cette même période, l'«Index des perceptions de la corruption» (CPI, Corruption Perceptions Index), élaboré par Transparency International pour conclure sa recherche annuelle menée en 2008 sur 180 pays, a attribué à l'Italie un score de 4,8 contre 5,2 de l'année précédente, mettant ainsi en évidence l'aggravation de la situation observée et la régression de l'Italie qui est passée du 41^e au 55^e rang.

Dans le rapport du Service, le cadre général de la corruption en Italie est défini comme « Carte de la corruption » où est soulignée notamment l'augmentation des délits, relatifs à la perception induite de fonds et de financements publics ou des fraudes dans la perception de ces fonds, commis par des particuliers moyennant souvent la constitution de sociétés à responsabilité limitée, qui parviennent à contourner les systèmes de contrôle, parfois avec la complicité de fonctionnaires publics.

La Corte dei conti a consacré, ces dernières années, à ce secteur de nombreuses analyses et rapports réalisés au cours des contrôles. Elle a également intenté un grand nombre d'actions en responsabilité pour dommages causés au Trésor national et communautaire, non seulement contre des administrateurs ou fonctionnaires publics, mais aussi, à partir de 2006 après l'arrêté 4511/2006 de la Cour de cassation-sections civiles unies, contre des particuliers (personnes physiques ou sociétés, notamment sociétés à responsabilité limitée), qui ont perçu des fonds injustement et les ont utilisés de façon incorrecte.

Ces actions en responsabilité, qui prévoient la réparation du préjudice, sont promues par les procureurs régionaux de la Corte dei conti et procèdent indépendamment des procès criminels ou des mesures administratives de récupération promues par les administrations lésées.

Ces procureurs régionaux peuvent également demander la saisie conservatoire de tous les biens des sujets concernés, qui, à la fin des procès et en cas de condamnation, se transforme directement en saisie exécutoire, c'est-à-dire dans le premier acte d'exécution du jugement.

Les jugements condamnatoires de la Corte dei conti peuvent, en outre, se traduire par le prélèvement en guise de compensation d'autres sommes dues éventuellement aux sujets condamnés par l'administration publique, même s'il s'agit de fonds communautaires. À titre

d'exemple, en 2009 seulement, pour ces derniers types de dommages, ont été émises en première instance 61 sentences, représentant un montant de condamnations s'élevant à 24,6 millions d'euros (y compris la quote-part des cofinancements nationaux). En ce qui concerne les actes introductifs des jugements, en 2009, 147 actes de citation en justice auraient été émis à cet égard pour un montant de 136,3 millions d'euros (en 2008, 92 actes de citation s'élevant à 67,0 millions d'euros et en 2007, 57 actes de citation pour 15,5 millions d'euros).

En Italie, la foison de procès (criminels et comptables) pour des délits de fraude dans le financement public a été, et est certainement encore, déterminée par l'attention particulière réservée aux actes de fraude par les organismes d'enquête et, en particulier, par la police financière, en vertu des obligations de protection du budget communautaire (article 325 du Traité de l'UE, après les amendements introduits par le Traité de Lisbonne selon lequel ... *«les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers »*).

Notamment, la Corte dei conti a stipulé en janvier 2010 un protocole d'entente avec la police financière pour mettre en œuvre une collaboration active dans le secteur des contrôles.

Enfin, il convient de souligner aussi que le Parquet général de la Corte dei conti a adhéré en juin 2006 à un protocole de collaboration avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (dans www.corteconti.it).

En ce qui concerne les délits commis par des fonctionnaires publics contre l'administration publique et, dès lors, les délits de corruption au sens large, le rapport du Service anticorruption rappelle aussi les données sur l'activité juridictionnelle de la Corte dei conti pour 2008 d'après lesquelles les sections juridictionnelles de première et deuxième instance ont émis 110 sentences pour dommages financiers relatives à des actes de corruption, alors que dans les citations en justice des procureurs régionaux ont été notifiés des montants légèrement supérieurs à 69 millions d'euros.

Le rapport le plus récent du Service anticorruption et transparence (SAeT), publié le 19 février 2009, comprend les données sur les dénonciations pour actes de corruption survenus à partir de 2004 : le nombre le plus élevé est celui de 2006 avec 5499 dénonciations et 19976 personnes dénoncées. Au cours du premier semestre de 2009 ont été enregistrées 1372 dénonciations et 5574 personnes dénoncées.

L'ampleur et l'extension de la corruption dans un pays ne peuvent être évaluées uniquement par rapport au nombre des dénonciations ou des procès criminels ou comptables.

De fait, les délits de corruption se caractérisent par leur grande difficulté d'émergence (« nombre obscur »). Les comportements illégaux échappent à l'identification et on observe une « faible tendance à la dénonciation » car il s'agit de comportements nés souvent d'un accord entre le corrupteur et le corrompu et aucun des deux n'a intérêt à faire démasquer le délit.

Cela explique d'une part le recours par les organisations internationales et d'autres systèmes d'identification (comme l'index des perceptions de la corruption de Transparency) et, d'autre part, la possibilité d'observer indirectement les effets de la corruption sur la vie socioéconomique et administrative, en termes d'inefficacité des services publics (santé-école-université – services locaux) et de hausse des coûts des marchés publics, découlant de la répercussion du prix des pots-de-vin sur les marchés et de l'absence de concurrence. Notamment, les recherches menées dans les années immédiatement postérieures aux enquêtes judiciaires de la période 1992-1995 ont démontré que les entreprises se sont comportées, dans l'ensemble, de façon plus compétitive en cours d'adjudication avec une diminution connexe du coût des marchés publics allant de 30 à 50 pour cent (le coût d'un kilomètre du métro de Milan, par exemple, a baissé, passant de 150-175 millions d'euros à 75-125 millions).

Les répercussions négatives sur le bilan public, qui se traduisent par la difficulté d'améliorer les paramètres financiers établis par les normes communautaires sur la monnaie unique (Traité de Maastricht et d'Amsterdam,) sont donc, directement et indirectement, le fait aussi de délits de corruption, auxquels s'ajoute une variété d'épisodes de mauvaise administration, ne comprenant pas nécessairement ce genre de délits. Ces épisodes concernent les graves carences de gestion des ressources publiques et font l'objet, non seulement des analyses de la Corte dei conti réalisées au moment du contrôle de la gestion (comme le prévoit la loi du 14 janvier 1994, n° 20), mais aussi des actions en responsabilité administrative promues par les procureurs régionaux.

Au cours de 2009, pour tous les cas de dommages causés au trésor public relevant de la Corte dei conti (et donc pour tous les cas de mauvaise administration) ont été émis 1122 actes de citation en justice et prononcées 475 sentences de condamnation en première instance contre 1487 personnes condamnées pour un montant totalisant 246 millions d'euros environ. Au cours de 2009, l'activité d'exécution des condamnations a débouché sur un encaissement effectif équivalant à 140,3 millions d'euros.

Les activités des organismes judiciaires pénaux et de la Corte dei conti s'inscrivent dans une série plus ample de mesures de lutte contre la corruption.

On peut même observer qu'au cours des années écoulées, la stratégie nationale de lutte, formulée conformément aux engagements pris aux niveaux international et communautaire, s'était concentrée sur les instruments de répression pénale, en prévision de nouveaux types de délits, en étendant aux personnes juridiques la marge de punissabilité et en augmentant les hypothèses de confiscation des gains découlant de délits de corruption². En outre, la loi financière relative à l'année 2007 a étendu la discipline prévue pour les confiscations relatives aux délits de criminalité organisée aux délits de corruption et de concussion aussi, et renforcé les pouvoirs et les compétences des procureurs de la Corte dei conti³.

En revanche, les interventions législatives les plus récentes (réalisées sur initiative du Gouvernement) se sont concentrées sur des mesures d'ordre préventif, visant à améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration publique.

Déjà en 2004, avait été institué le Haut Commissaire pour la lutte contre la corruption et d'autres formes d'illégalité dans l'administration publique (article 1 de la loi du 16 janvier 2003, n° 3) qui relève directement du *Président* du Conseil des ministres. Cette autorité administrative pouvait : mener des enquêtes d'information et administratives dans le but de vérifier l'existence de phénomènes de corruption et d'illégalité ou de dangers de conditionnement par des organisations criminelles au sein des administrations publiques ; élaborer des analyses et des études sur le bien-fondé et la congruité du cadre normatif et des mesures conçues par les administrations pour prévenir et combattre la corruption ; effectuer des vérifications sur les procédures contractuelles et les dépenses aptes à provoquer des dommages au trésor, en prévoyant dans de tels cas l'obligation de dénonciation au Parquet de la Corte dei conti.

Ce bureau a été remplacé en 2008 par le SAeT susmentionné.

² En particulier, les instruments mis en œuvre en vertu de la loi du 29 septembre 2000 n° 300 qui ratifie la Convention relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes de 1955 et deux protocoles additionnels, la Convention relative à la lutte contre la corruption à laquelle participent des fonctionnaires des communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne de 1997, et la Convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption de fonctionnaires publics étrangers dans les opérations économiques internationales, avec une annexe, de 1997.

³ Notamment avec la loi du 14 janvier 1994, n° 19 et les diverses dispositions normatives introduites dans les lois financières annuelles qui prévoient explicitement la responsabilité financière pour des comportements spécifiquement identifiés qui violent les règles du bilan et de la gestion

Et c'est justement dans le rapport du SAeT de 2008-2009 que sont citées les mesures « non juridiques » de prévention et de lutte appliquées récemment.

En premier lieu il est rappelé que l'Italie a ratifié la Convention de l'ONU relative à la corruption (ouverte à la signature à Merida en 2003), en vertu de la loi n° 116 du 3 août 2009 qui a reconnu, dans le Département de la fonction publique, l'Autorité nationale anticorruption actuellement habilitée à promouvoir et mettre en application des mesures législatives et administratives visant à prévenir et combattre la corruption, et à collaborer dans ce domaine avec d'autres États et d'autres institutions et organisations européennes et internationales.

Les mesures législatives de prévention et de lutte ont été introduites dans un processus élargi de réforme de l'administration publique sur la base des principes de « fidélité » et de « bonne administration » indiqués dans les articles 54 et 97 de la Constitution italienne en fonction desquels une administration publique plus performante et transparente et moins coûteuse s'avérera aussi plus imperméable et réactive face à des comportements de corruption.

C'est pourquoi, en vertu de la loi 15 de 2009 et du décret législatif successif N° 150 de 2009, de nombreuses modifications ont été apportées à l'organisation des administrations publiques, notamment en ce qui concerne les tâches et l'évaluation des résultats des dirigeants publics, l'introduction d'un système diversifié de primes et d'incitations et une réforme des systèmes de contrôle intérieur. Et ce, en appliquant à l'administration publique, le modèle organisationnel de prévention de la corruption, créé pour les sociétés privées par le décret législatif n° 231 de 2001 qui a appliqué, dans le système italien aussi, le principe de la responsabilité civile pour des actes criminels commis par des employés de personnes juridiques, de sociétés et d'associations, même sans personnalité juridique, atténuant le règlement pénal en vigueur selon lequel « *societas delinquere non potest* ».

Le décret législatif 231 de 2001 a prévu une responsabilité pour les entreprises qui n'adoptent pas et ne mettent pas en œuvre efficacement des « modèles » prédéfinis (*compliance programmes*) tant organisationnels que de contrôle, capables de décourager ou d'entraver les activités illégales et l'exécution de délits particulièrement graves par leurs propres administrateurs et employés. La jurisprudence des tribunaux criminels et civils dans ce domaine s'est déjà prononcée à maintes reprises tant sur la saisie et la confiscation de gains illicites pour les sociétés impliquées dans des épisodes de corruption⁴, qu'en affirmant la responsabilité civile des dirigeants des sociétés à l'égard des dommages qu'ils ont causés aux sociétés par la non-

⁴ Tribunal de Milan, arrêté du 24 octobre 2004, ric. Siemens AG

adoption de mesures aptes à prévenir l'exécution de délits par des employés des mêmes sociétés⁵.

Pour le secteur public, la réforme de 2009 a institué une « commission » nationale spéciale dénommée « Commission d'évaluation de la transparence et de l'intégrité des administrations publiques » qui devra régir et orienter le processus d'évaluation de la performance des différentes structures administratives et de leurs dirigeants, tout en supervisant les procédures visant la transparence et l'intégrité accrues dans les comportements administratifs.

Cette Commission représente le nouvel organisme central d'orientation en matière de contrôles internes, la Corte dei conti demeurant l'organisme national constitutionnel de contrôle externe de toutes les administrations étatiques, régionales et territoriales.

Pour ce qui est, en particulier, de la prévention de la corruption, dans le cadre de la même « Commission » a été instituée une « Section pour l'intégrité des administrations publiques » spéciale, chargée de favoriser, au sein des administrations publiques, la diffusion de la légalité et de la transparence et de mettre au point des interventions en faveur de la culture de l'intégrité.

À cette fin, la Commission élabore les lignes directrices du Programme triennal pour l'intégrité et la transparence, en vérifie l'adoption effective et veille à ce que chaque administration respecte les obligations en matière de transparence.

Ce programme triennal devrait être adopté par chaque administration publique en vertu de l'article 11 du décret législatif 150, être mis à jour annuellement et faciliter au maximum, grâce notamment aux moyens mis à disposition par internet, l'accès aux informations relatives à l'organisation administrative, à son fonctionnement, à ses coûts, aux rétributions et primes versées aux dirigeants et aux employés et à l'évaluation des résultats de leurs activités.

Toutes les administrations doivent afficher sur leur propre site institutionnel, dans une section spéciale facilement accessible et consultable – dénommée « Transparence, évaluation et mérite » - le programme triennal pour la transparence et l'intégrité et l'état relatif de sa mise en œuvre.

⁵ Tribunal de Milan, sentence n° 177/2008

Outre la transparence, aux fins d'assurer une prévention efficace, les organismes de contrôle interne devront procéder à l'identification des secteurs « à plus haut risque » de corruption, vérifiant la présence d'éléments suffisants d'alerte et d'intervention de la part des dirigeants.

Ces dispositions sont clairement énoncées dans l'article 16, paragraphe 1, introduit avec le décret pour la réforme dans le décret législatif du 30 mars 2001 n° 165, qui contient les normes fondamentales du travail relevant des administrations publiques, et qui établit que les dirigeants publics « concourent à la définition de mesures aptes à prévenir et à combattre les phénomènes de corruption et à en contrôler le respect par les employés concernés ».

Ces activités d'identification des domaines à risque ont été déjà entreprises dans certaines administrations où ont été institués des services spéciaux de vérification interne (agences fiscales, grands organismes publics nationaux).

En outre, la réforme renforce les mécanismes de récompense et de sanction disciplinaire vis-à-vis de tous les fonctionnaires publics même s'ils ne sont pas dirigeants.

En ce qui concerne notamment le secteur disciplinaire, la réforme a augmenté les cas de mise à pied liés également au non-respect des comportements déontologiques prévus par les codes de conduite des fonctionnaires publics adoptés par les administrations.

Enfin, dans le même décret législatif n° 150 de 2009, ont été renforcées les obligations de communication à la Corte dei conti des criticités identifiées par les services de contrôle interne.

Les initiatives additionnelles visant spécifiquement la prévention et la corruption, signalées par le rapport SAeT, concernent la participation à la recherche internationale de Transparency en matière de « *whistleblowing* », à savoir de « dénonciation », et la promotion, de concert avec l'Autorité de surveillance des marchés publics, l'Association nationale des municipalités italiennes et l'Union des provinces italiennes (UPI), des « pactes d'intégrité en matière de prévention de distorsions illicites concernant les marchés publics et le maître d'ouvrage unique ».

3. On peut donc conclure qu'en Italie le phénomène de la corruption dans les administrations publiques :

- est combattu sur le plan criminel par la prévision de nombreux types de délits et par des mesures de saisie et de confiscation des biens ;
- fait l'objet de l'action en responsabilité administrative financière mise en œuvre par les procureurs régionaux de la Corte dei conti;
- est évalué par la Corte dei conti au moment du contrôle extérieur de la gestion des administrations publiques⁶ ;
- fait l'objet d'observation et d'analyse de la part d'un organisme administratif central, au titre de la Convention de l'ONU relative à la corruption :
- est pris spécifiquement en compte dans le cadre des lois de réforme récentes de l'administration publique.

On peut ajouter à tout cela qu'en Italie, ces jours-ci justement, du fait notamment de certains cas graves de corruption apparus à la suite des enquêtes dirigées par la police judiciaire et par divers bureaux du ministère public pénal, le Gouvernement a proposé une nouvelle loi qui contient des mesures ultérieures de lutte, parmi lesquelles sont prévus des contrôles plus stricts de la rectitude comptable et administrative des actes des administrations publiques et locales.

Paolo Luigi Rebecchi

Procureur général adjoint de la Corte dei conti

⁶ À cette fin, la Corte dei conti a stipulé récemment un protocole de collaboration avec la police financière qui assurera le soutien du corps relativement aussi à l'activité de contrôle et non pas seulement juridique, comme du reste le prévoit l'article 2 de la loi du 14 janvier 1994 n° 19.