

Intervention de M. Clemente Mastella,  
Ministre de la Justice, Italie

*Rome, 21 November 2007*

Monsieur le Secrétaire général, Mesdames et Messieurs les Ministres, Monsieur le Haut Commissaire, Mesdames et Messieurs les représentants des Autorités, Mesdames et Messieurs.

Je souhaite vous adresser tous mes vœux les plus chaleureux de bienvenue en Italie.

Je suis heureux que l'OCDE et de nombreuses délégations aient pu accepter notre invitation pour participer à cette importante conférence, ici à Rome, auprès du siège de la prestigieuse École supérieure de la Police.

Le choix d'accueillir à Rome la célébration de ce 10<sup>ème</sup> anniversaire est avant tout un hommage informel à l'action menée par l'OCDE dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Des valeurs fondamentales se retrouvent et sont en jeu sur ce terrain: d'une part, la transparence des activités économiques, qui est une valeur essentielle pour la croissance harmonieuse de nos collectivités nationales, d'autre part, le lien indissoluble entre développement et légalité qui exige que la protection vigilante des principes de l'État de droit soit une priorité de la politique de notre temps.

L'action de l'OCDE a contribué à la protection de ces valeurs avec son engagement indéfectible et efficace dans la lutte contre la corruption.

Nous pouvons évaluer les résultats de cette action dans l'alignement progressif des législations nationales sur des normes plus rigoureuses, favorisé par l'observation constante des actions déployées par chacun des pays concernés.

On a pu ainsi constater une amélioration de leurs performances administratives et judiciaires et l'acquisition généralisée d'une nouvelle sensibilité culturelle et politique qui a donné naissance à des principes directeurs soucieux d'apporter une réponse décisive au problème de la corruption, tant du point de vue de sa dynamique à l'intérieur de chaque pays que de celui son développement à l'échelle internationale.

À cet égard, je dois souligner que cette séparation traditionnelle a été progressivement dépassée par les faits, au fur et à mesure que l'intensification des échanges transnationaux et que les processus d'élargissement des marchés réglementés par des régimes juridiques homogènes, ont augmenté le nombre et le champ d'action des opportunités pour les opérateurs dont certains, naturellement, n'hésiteront pas à fausser la concurrence économique par des opérations illicites.

Le Président Prodi a déjà parfaitement exprimé la volonté et le sens de l'action générale du Gouvernement italien dans ce domaine.

Aujourd'hui, je voudrais à mon tour vous soumettre le bilan des activités les plus récentes de mon ministère, en particulier dans le domaine législatif où le Gouvernement est intervenu avec détermination pour promouvoir l'efficacité de l'ensemble des interventions judiciaires et des initiatives qui ont été spécifiquement prévues pour lutter contre la corruption.

Nous avons été principalement guidés par la volonté d'aligner rapidement la législation italienne sur les recommandations suggérées par les organisations internationales et de prendre des mesures concrètes dans le domaine de la prévention et de la répression des pratiques illicites.

À cet égard, je souhaite tout d'abord mentionner le Projet de loi du 5 avril 2007, approuvé par le Conseil des Ministres relatif à la simplification et à la rationalisation de la procédure pénale. A l'heure actuelle, cette proposition est examinée par le Parlement et a pour but de garantir que les délais des procédures pénales soit courts et fiables, tout en respectant rigoureusement les droits de la défense.

Il s'agit d'une disposition de caractère général, qui vise un objectif fondamental auquel j'ai consacré et je continuerai à consacrer, une grande partie de mon travail de Ministre de la Justice. Cette disposition aura pour autant un impact considérable sur la qualité de la réponse pénale aux pratiques de corruption dans les transactions internationales.

En effet, la mise en œuvre d'un système procédural souple et rationnel produisant des résultats rapides est une condition essentielle pour le succès de la lutte mondiale contre le phénomène de la corruption.

L'initiative du Gouvernement a été tout aussi décisive pour l'élaboration de moyens de lutte spécifiques contre la corruption.

Je voudrais mentionner un premier instrument législatif et souligner son lien direct avec l'action de l'OCDE pour promouvoir la Phase 2 de la procédure d'examen par les pairs. Il s'agit notamment du Projet de loi approuvé par le Conseil des Ministres le 12 octobre 2007 qui vise à réformer le système pénal des infractions portant atteinte à la fonction publique et qui transpose aussi les principes définis par la Convention pénale sur la corruption signée à Strasbourg le 27 janvier 1999.

Ce Projet de loi prévoit une nouvelle définition pénale de l'infraction de «corruption» qui remplace une multiplicité de cas d'infractions par une infraction qui reflète davantage l'activité délictueuse habituellement constatée dans les transactions internationales et qui correspond davantage au sentiment général de réprobation sociale à l'égard des comportements corrompus.

En adoptant ce choix nous avons voulu simplifier le cadre juridique, en définissant plus clairement les caractéristiques de la conduite que nous voulons poursuivre et en simplifiant aussi par conséquent les procédures de vérification des faits au cours des enquêtes et la démonstration de leurs preuves au cours du procès.

Nous avons essayé d'inclure dans cette définition pénale de l'infraction tout type de comportement qui, compte tenu de la grande diversité des phénomènes réels, reproduit le paradigme essentiel qui doit être poursuivi, à savoir l'asservissement soudoyé d'un agent

public à un intérêt privé, faussant à la fois la nature des fonctions de l'agent et la concurrence équitable et loyale entre particuliers, qui est un principe fondamental du fonctionnement efficace des marchés et de l'État de droit.

Le texte approuvé par le Conseil des Ministres adopte ensuite une définition d'agent public ou de chargé de service public plus proche des termes définis par la Convention de l'OCDE dont nous célébrons aujourd'hui le dixième anniversaire. Ce texte attribue aussi une place plus importante dans l'ordre juridique italien au concept d'exercice d'un pouvoir public d'origine « extérieure », c'est-à-dire un pouvoir exercé par un autre État ou par une organisation internationale.

Pour prouver l'engagement renouvelé de l'État italien et la sensibilité toujours croissante du Gouvernement, je mentionnerai enfin une autre initiative qui me semble tout aussi importante. Il s'agit notamment de l'introduction dans le Projet de loi de sanctions nettement plus lourdes par rapport aux peines prévues dans la formulation première du Code pénal. La corruption sera punie par une peine de dix ans de détention au maximum et cette peine sera assortie de la confiscation de tous les avantages indus dérivés de l'infraction et pas simplement du produit pécuniaire de la corruption.

En fait, il s'agit d'un instrument qui fait progresser – aussi bien en termes d'efficacité que d'harmonisation avec les instruments internationaux – le front de la lutte du système pénal contre ce phénomène, en apportant ainsi une réponse à la sensibilité croissante de la société civile et à la demande d'efficacité liée aux obligations internationales souscrites par notre Pays.

Il existe un autre progrès qui souligne la détermination de l'Italie et son adhésion sans réserves aux principes de la Convention pénale de Strasbourg du 27 juin 1999. Je pense en particulier à la déclaration gouvernementale du 19 juin 2007 par laquelle notre Pays a officiellement souscrit au « Groupe des États contre la corruption » institué auprès du Conseil de l'Europe pour assurer une surveillance constante et réciproque entre États membres sur le front de la lutte contre les pratiques de corruption.

On ne peut en effet imaginer que le chemin à parcourir pour respecter cet engagement puisse être l'œuvre d'un seul État. C'est la nature internationale des phénomènes contre lesquels nous

avons l'intention de lutter qui suggère qu'il ne peut exister de parcours sans engagement commun, puisque l'isolement d'un État affaiblit tous les autres.

Je crois que l'importance des mécanismes de la confrontation et de la coopération est telle que ceux-ci doivent être mis en œuvre avant la phase juridictionnelle. Ils doivent en particulier être exécutés lors de la phase de formulation législative de chacun des États et appliqués à l'organisation même de leurs dispositifs respectifs.

C'est pourquoi, à nos yeux l'adhésion au « Groupe des États contre la corruption » n'est pas une simple acceptation passive d'une obligation internationale contraignante, c'est au contraire l'expression de la volonté de participation active à la confrontation entre États qui constitue la raison et le but de notre adhésion.

Grâce à l'élaboration d'un autre projet de loi, nous avons commencé la transposition de la Convention civile sur la corruption signée à Strasbourg le 4 novembre 1999 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Ce projet de loi contient une disposition relative au dédommagement du tiers qui a été lésé par la corruption. On reconnaît ainsi la capacité d'atteinte aux droits d'autrui propre à ce type d'infractions, qui en affectant directement la légalité des processus de développement économique ne permet pas à la concurrence loyale et libre de produire ses effets vertueux, tels que l'affirmation sur le marché des entrepreneurs les plus capables et la régulation des prix des biens et des services.

L'élaboration de ces projets de loi a eu lieu après une confrontation profitable et intense avec la magistrature, la société civile et les entreprises.

Nous devons être reconnaissants à l'OCDE d'avoir promu avec conviction cette méthode qui met en avant la pluralité des contributions et des compétences comme un choix stratégique fondamental et d'en avoir diffusé la pratique et la connaissance.

Il s'agit donc d'adapter les instruments normatifs dans le cadre d'une coopération internationale étroite et constante et de la coordination des contributions de tous les acteurs concernés.

Trois initiatives législatives particulières s'inscrivent dans le même sens que cette orientation fondamentale.

La première est la ratification de la Convention des Nations unies sur la corruption de 2003, qui fait l'objet d'un projet de loi approuvé par le Conseil des Ministres le 17 mai 2007. Ce projet de loi prévoit de poursuivre même au niveau international, l'infraction de corruption en vue d'obtenir ou de conserver une activité économique ou financière. Il contient aussi une disposition qui prévoit d'exécuter en Italie des mesures de confiscation des avantages indus de la corruption qui ont été arrêtées par les autorités juridictionnelles d'autres États.

Le système pénal italien est déjà pourvu de tous les instruments répressifs prévus par la Convention des Nations unies, mais sa ratification a également une signification d'ordre pratique considérable, puisqu'elle nous introduit dans une vaste communauté internationale où les avantages illicites ne pourront pas être dissimulés. En outre, le concept de corruption adopté dans le texte de la Convention et les actions de prévention imposées ou suggérées aux États membres, définissent le concept de transparence qui inclut les relations entre les particuliers et l'action des grandes entreprises dès qu'elles sont en relation avec les usagers. Nous ne comprenons pas en effet pour quelle raison ce secteur, où la majorité des acteurs économiques interviennent et de grandes injustices sont commises, ne devrait en rien être obligé de respecter la rigueur et la moralité qui sont exigées dans le secteur public.

Il n'existe pas de norme juridique que l'on puisse considérer comme une bonne norme, aussi savante et bien formulée soit-elle, si son respect n'est pas réellement contrôlé. Forts de ce principe, nous avons adopté le projet de loi qui introduit, avec les équipes communes d'enquête, en exécution de la Convention de Bruxelles du 29 mai 2000 et de la Décision-cadre européenne du 13 juin 2000, un des instruments d'enquête les plus efficaces reconnu au niveau transnational.

Il s'agit d'un progrès considérable visant une application de plus en plus efficace du principe fondamental de coopération judiciaire et d'assistance dans la conduite des enquêtes, qui est devenu aujourd'hui un patrimoine partagé par la communauté internationale.

Il ne serait d'ailleurs pas sérieux de reconnaître la nature transnationale des phénomènes criminels et de conserver en même temps des dispositifs d'enquête qui n'ont pas la possibilité d'intervenir dans toutes les situations où ces infractions de corruption sont commises. La mondialisation de la criminalité est un processus généralisé, mais dans le secteur des délits économiques, elle se développe à un rythme plus rapide que celui de la mondialisation des marchés, puisque à la mobilité des personnes s'ajoute à celle des avantages illicites dont elles ont profité.

Par conséquent, cette initiative veut non seulement contribuer à l'efficacité de l'ensemble du système de répression, mais elle vise aussi à montrer la forte volonté du Gouvernement de redonner à l'Italie, en accord avec ses partenaires, son rôle habituel de force promotrice au sein de l'Union européenne et dans toutes les organisations internationales compétentes. Le travail constant accompli dans tous les domaines par le Président Prodi et le Gouvernement italien sous sa direction témoigne d'ailleurs clairement de cette volonté.

Je souhaiterais terminer ce compte-rendu que j'ai voulu bâtir à partir de données concrètes sur notre activité, en mentionnant des initiatives encore plus récentes qui montrent l'étendue étendue de l'effort italien. En premier lieu, nous mentionnerons l'approbation par le Conseil des Ministres du 30 octobre dernier, du Projet de loi sur le cadre pénal du faux en écritures comptables, qui vise à punir avec une nouvelle force, un des outils préparatoires les plus présents dans les infractions de corruption ; en deuxième lieu nous parlerons de la très récente approbation, encore une fois par le Conseil des Ministres, du projet de loi de ratification du Deuxième Protocole additionnel à la Convention de Bruxelles sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Ce dernier projet de loi exécute pleinement tous les différents contenus de ce Deuxième Protocole: la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de recyclage commises à leur profit ou au profit d'un tiers, la confiscation des produits de ces infractions, la coopération judiciaire, qui prévoit expressément que l'échange de données personnelles soit supervisé par la Commission européenne.

L'objectif commun de ces dernières interventions est évident : assurer la pleine conformité de l'ordre juridique italien aux normes exigées par l'Union européenne et combler les lacunes du

système de manière rationnelle afin de ne négliger aucune faille où les activités illicites pourraient se glisser en toute impunité.

Nous serons bientôt confrontés au nouveau défi de la Phase 3 du Projet lancé il y a désormais dix ans. Face à ce défi nous devons nous engager avec détermination et confiance, en mobilisant les différents acteurs concernés, forts des spécificités de chacun et de la grande valeur ajoutée des différents savoirs et points de vue.

C'est aussi pour cette raison que nous sommes heureux d'accueillir dans cette session des représentants du parquet et des experts, dont la collaboration devra être consolidée et devenir une méthode constante.

Nous sommes particulièrement intéressés par la consolidation du Réseau anticorruption des représentants du parquet. Il s'agit en effet d'un instrument fondamental pour la diffusion horizontale et rapide des techniques d'enquête et des types de comportements illicites qui sont identifiés au fur et à mesure dans les différents États qui coopèrent à ce réseau.

Il sera enfin nécessaire de renforcer et d'étendre la coopération judiciaire, afin que l'ensemble de l'ordre juridique puisse apporter une réponse suffisamment rapide, simplifiée et exhaustive pour faire face aux activités illicites insidieuses qui devront être identifiées et réprimées.

Enfin, notre Pays aussi devra mettre en œuvre les synergies judiciaires, d'enquête et administratives nécessaires. À cet égard, il est essentiel de promouvoir l'œuvre fondamentale du Haut Commissaire pour la lutte contre la corruption, qui représente le point de convergence idéal pour toutes les compétences et les organes nationaux chargés de la lutte contre la corruption. Sa capacité de synthèse sera à même de suggérer les meilleures stratégies de prévention et jouera un rôle décisif pour atteindre l'objectif d'une économie non corrompue par les expédients d'opérateurs peu honnêtes.

L'Italie ne manquera pas de mobiliser toutes ses énergies et de déployer un effort cohérent et global pour réaliser ces objectifs.

Nous croyons en effet que le partage de ce type d'objectifs avec d'autres États produira des résultats qui iront même au-delà du but immédiat commun que nous avons défini.



Notre époque est marquée par les changements et les incertitudes, elle est caractérisée par une mobilité des choses et des personnes si grande, rapide et imprévue, qu'elle nous trouble, qu'elle peut susciter des inquiétudes pour le futur et parfois même la peur.

Nous ne pouvons empêcher ces événements, nous ne pouvons cependant pas accepter de les subir passivement sans intervenir.

Nous croyons que la construction d'un espace idéal, s'étendant sur une vaste partie du monde où l'on poursuit les mêmes objectifs, où l'on croit aux mêmes valeurs et utilise les mêmes moyens pour les protéger, est la meilleure garantie pour un futur où notre idée de la démocratie, de la liberté individuelle et économique ne soit ni mal interprétée, ni rejetée.

C'est pour cette raison que considérons la Convention de l'OCDE et sa mise en œuvre complète comme une étape importante de la création d'une légalité internationale dans laquelle nous pouvons tous nous reconnaître, et sous la protection de laquelle nous pouvons construire un futur de paix et de développement.

Je laisse maintenant la parole au Vice-président de la Cour Constitutionnelle, le Professeur Giovanni Maria Flick qui avait à l'époque en qualité de Ministre de la Justice, souscrit pour l'Italie à la Convention de l'OCDE. Sa présence parmi nous, prend à mes yeux une grande valeur symbolique. C'est le signe tangible de la continuité et de la détermination avec laquelle l'Italie veut interpréter, maintenant et à l'avenir, son adhésion à la Convention.

Merci encore, à vous tous, pour votre participation et tous mes meilleurs vœux de bon travail.