



Adoption : 20 juin 2014
Publication : 2 décembre 2014

Public
Greco RC-I/II (2014) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints

Rapport de Conformité sur Saint-Marin

Adopté par le GRECO
lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints sur Saint-Marin lors de sa 53^e Réunion Plénière (Strasbourg, 5-9 décembre 2011). Ce rapport ([Greco Eval I/II \(2011\) 2F](#)) a été rendu public par le GRECO le 28 février 2012.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de Saint-Marin ont soumis le 28 février 2014 leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Des informations additionnelles ont été communiquées, avec les commentaires, le 9 juin.
3. Lors de sa 59^e Réunion Plénière (18-22 mars 2013), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 du Règlement Intérieur, la Croatie et les Pays-Bas de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Dražen JELENIC au titre de la Croatie et M. Don O'FLOINN au titre des Pays-Bas. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du Rapport de conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a pour objectif d'évaluer les mesures prises par les autorités de Saint-Marin en vue de se conformer aux recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints, le GRECO a adressé seize recommandations à Saint-Marin. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'élaborer, en y associant la société civile, un programme exhaustif de lutte contre la corruption comprenant les éléments ci-après : (a) étude des caractéristiques de la corruption sous ses différentes formes et des domaines exposés au risque de corruption ; (b) identification et élaboration des réformes nécessaires dans le domaine de l'octroi des contrats publics et de passation de marchés publics, ainsi que dans d'autres secteurs exposés à un risque ; (c) mesures de sensibilisation à l'importance de la lutte contre la corruption sous ses différentes formes, y compris en soulignant la nécessité de signaler les cas d'irrégularités.*
7. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la majorité au pouvoir a dû faire face à une profonde crise politique qui a conduit à la fin anticipée de la XXVII^e législature, entraînant inévitablement la tenue d'élections législatives anticipées. En décembre 2012, à la suite des élections législatives organisées le 11 novembre 2012, le nouveau Gouvernement a inclus dans le programme de la XXVIII^e législature le maintien de l'engagement de son prédécesseur à mettre en œuvre les 16 recommandations adressées par le GRECO à Saint-Marin. Une copie de la décision du précédent Parlement est mise à disposition du GRECO. Face à cette volonté politique explicite, la composition du groupe de travail interministériel sur le GRECO a été modifiée¹ et le nouveau

¹ Pour plus d'informations sur ce groupe de travail, voir le paragraphe 15 du Rapport d'Evaluation. Il est désormais composé des quatre membres de la délégation de Saint-Marin auprès du GRECO et de représentants des entités nationales suivantes :

- le Directeur de la fonction publique ;
- le Directeur du Département des finances et du budget ;

Gouvernement lui a officiellement enjoint de poursuivre ses travaux en vue d'élaborer toutes les propositions nécessaires de mise en œuvre. Par la suite, il a établi la version finale d'un plan d'action détaillé contenant des propositions de mise en œuvre pour chaque recommandation, qui a été présenté au Gouvernement et approuvé par ce dernier. A l'occasion des célébrations de la Journée internationale de lutte contre la Corruption (9 décembre 2013), les Capitaines-régents (Chefs d'Etat) ont publié une déclaration réaffirmant notamment l'importance de « tenir les engagements pris par le Gouvernement de Saint-Marin en 2010 », lorsque le pays a adhéré au GRECO, « en mettant en œuvre les 16 recommandations adressées à notre pays ».

8. Concernant les première et troisième parties de la recommandation, à la suite d'une proposition du groupe de travail interministériel approuvée par le Gouvernement, il a été convenu d'associer la population de Saint-Marin à l'élaboration de réformes en envoyant un questionnaire ad-hoc à toutes les familles résidant sur le territoire. Ce questionnaire a pour objectif de rassembler des informations sur la perception de la corruption par le grand public, les secteurs réputés exposés à un plus grand risque et les mesures préventives et autres qui doivent être prises en priorité. Le questionnaire a été élaboré sur le modèle de l'*Eurobaromètre sur la corruption* (utilisé à l'échelle de l'Union européenne). Une fois les réponses reçues, le groupe de travail interministériel devra synthétiser les informations avec les services compétents de l'Administration publique. Il a également été convenu que la société nationale de télédiffusion (San Marino RTV) assurerait la promotion de ce sondage d'opinion et qu'elle mettrait au point et diffuserait une publicité² à titre de mesure de sensibilisation supplémentaire.
9. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le Gouvernement est conscient que certains domaines, comme celui de la passation de marchés publics, sont particulièrement exposés au risque de corruption. Le 7 février 2013, il a décidé de mettre en œuvre une série de mesures destinées à améliorer les procédures d'adjudication, dont la création d'un chapitre budgétaire unique pour la passation de marchés publics dans l'Administration publique et l'adoption de contrats type (généraux et spéciaux) dans le cadre d'appels d'offres publics. L'objectif était d'accélérer les procédures de soumission d'offres publiques, d'améliorer la qualité et la cohérence des clauses contractuelles et des procédures de passation de marchés publics et enfin de limiter les litiges. Les autorités indiquent aussi que lors de sa réunion du 10 juin 2014, le Gouvernement adoptera un Décret portant « Mise en œuvre de la Loi N°49 du 27 mars 2002 – Loi sur les contrats de fournitures de l'administration et des entités publiques ». Il vise à réglementer les marchés passés entre d'une part l'administration et les entités publiques, et d'autre part les fournisseurs en ce qui concerne les fournitures de biens de consommation et d'usage courant, ainsi que de services. Les nouvelles règles prévoiront une plus grande publicité et la communication des soumissions sur le Portail Gouvernemental (y compris les projets d'approvisionnement, les appels d'offre comportant les critères d'attribution, et les décisions finales).
10. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. Il apparaît que des mesures soient prises pour mettre en œuvre les trois séries de mesures énoncées dans la recommandation. L'étude sur la corruption (réalisée au moyen d'un sondage d'opinion) et les mesures de sensibilisation diffusées par les médias sont en bonne voie et doivent se concrétiser (première et troisième parties de la recommandation, respectivement). Concernant la deuxième partie de la

- le Directeur du Département du territoire ;
- le Directeur du Département des affaires institutionnelles et de la justice ;
- le Directeur du Département de l'économie ;

² Le message sera inspiré du spot utilisé en 2008 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dans le cadre de la campagne intitulée « Agir contre la corruption aujourd'hui ».

recommandation, les autorités de Saint-Marin annoncent certaines réformes dans le domaine de la passation de marchés publics. Le GRECO s'attend à ce que les résultats de l'étude sur la corruption, lorsqu'ils seront connus, soient utilisés pour décider de mesures supplémentaires dans des domaines susceptibles de nécessiter des réformes. En conclusion, le GRECO s'attend à la conduite à terme des mesures engagées par rapport aux différentes parties de cette recommandation.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer le niveau de spécialisation sur la corruption des autorités chargées des enquêtes, poursuites et jugements et ii) établir un programme de formation complet et spécialisé à l'intention des juges, procureurs et officiers de la police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension communes sur la façon de traiter les affaires de corruption.*
13. Les autorités de Saint-Marin indiquent que pour renforcer le niveau de spécialisation des autorités judiciaires chargées de traiter des affaires de corruption, également au moyen de l'élaboration d'un programme de formation complet et spécialisé à l'intention des juges, le ministère de la Justice a pris contact, en 2013, avec l'Ecole italienne de la magistrature, pour demander l'admission aux cours de magistrats de Saint-Marin. Depuis juillet 2013, des magistrats saint-marinais ont assisté à cinq cours, pour un total de 14 jours de formation³. En outre, le ministère de la Justice a proposé à l'Ecole italienne de la magistrature de signer un protocole d'accord, en vertu duquel, à l'avenir également, les magistrats de Saint-Marin pourraient participer aux activités de formation de l'Ecole, y compris sur des thèmes liés aux différentes infractions en matière de corruption. La participation de magistrats à ces futurs cours sera supervisée par le Magistrat en chef du Tribunal unique de Saint-Marin, et dépendra des besoins organisationnels spécifiques du Tribunal et de considérations de compétence. Quant à la formation des officiers de la police, un accord de coopération en matière de prévention et de lutte contre la criminalité a été signé le 29 février 2012 par les Gouvernements italien et saint-marinais. Cet accord a été suivi, le 20 décembre 2013, d'un accord technique de mise en œuvre entre le Service de la police de Saint-Marin et le ministère italien de l'Intérieur - Département de la sécurité publique. En conséquence, les parties devraient coopérer pour lutter contre la criminalité et enquêter sur des affaires criminelles et envisager, notamment, de fournir une assistance pour la formation et l'amélioration des compétences par le biais d'activités de formation.
14. Les autorités de Saint-Marin soulignent enfin que des actions de formation supplémentaires sont en voie d'être organisées et dans leurs dernières informations, elles précisent qu'au titre de l'année 2014, un cours intitulé « Enquêtes et évaluation des preuves dans les infractions à l'encontre de l'administration publique » a récemment été programmé pour la période du 30 juin – 2 juillet 2014.
15. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. Il apparaît qu'aucune mesure n'ait été prise afin de renforcer la spécialisation des praticiens appelés à traiter d'infractions de corruption

³ Au total, cela a concerné 9 juges. Les thèmes des formations étaient les suivants : la confiscation (15-16 juillet 2013); Faits et charges (15-16 juillet 2013); Comment indemniser les dommages au plan civil ? (16-18 octobre), La pratique de l'entraide judiciaire européenne et internationale (21-23 octobre); Familles en crise et l'intervention du juge (27-29 novembre 2013)

(première partie de la recommandation). En ce qui concerne un schéma de formation complet et spécialisé (seconde partie de la recommandation), quelques initiatives ont été mises en œuvre ponctuellement en 2013 mais aucune n'a un lien direct avec la corruption. Divers nouveaux projets sont annoncés, en coopération avec l'Ecole italienne de la magistrature et avec l'Université d'Urbino : ceux-ci apparaissent comme ayant un lien plus étroit avec la présente recommandation. Le GRECO devra réexaminer le moment venu le résultat concret de ces projets en termes de formation une fois que leur mise en œuvre aura progressé.

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

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé d'adopter une approche plus proactive en matière d'enquêtes sur la corruption, notamment en garantissant une utilisation optimale des techniques spéciales d'enquête existantes, non sans mettre en place les protections juridiques et judiciaires appropriées.*
18. Les autorités indiquent qu'après l'adoption de la Loi n° 98 du 21 juillet 2009 - « Loi relative aux écoutes téléphoniques » et des dispositions de mise en œuvre, il a été décidé en 2010 de réserver, au sein du Tribunal unique, des salles sécurisées et spécialement dédiées à l'activité d'écoutes téléphoniques. A la suite de consultations avec le Bureau du procureur italien, un contrat a été conclu avec une grande société en janvier 2014 pour la fourniture de logiciels et de matériel informatique et des services nécessaires à l'activité d'écoutes téléphoniques. Le nouveau Gouvernement a également décidé, le 27 décembre 2013, de renouveler l'intégralité du réseau de télécommunications de l'Administration pour le rendre compatible avec la technologie qui sera utilisée dans le cadre des écoutes téléphoniques. Le contrat conclu avec la société susmentionnée prévoit des possibilités de formation pour le personnel du Tribunal qui prendra part à ces futures activités. Il est signalé qu'une fois que toutes ces étapes auront été achevées, la République de Saint-Marin sera en mesure d'utiliser efficacement les écoutes téléphoniques et environnementales dans des affaires de corruption, en tant que de besoin. Dans leur dernière soumission, il est malgré tout fait référence à un texte additionnel qui a été adopté par le Gouvernement lors de sa réunion du 12 mai dernier concernant des « Règles traitant de questions techniques pour l'exécution des écoutes ».
19. Il est précisé que d'autres moyens d'enquête (livraisons surveillées, opérations d'infiltration, collecte de renseignements, agents infiltrés), déjà prévus par la législation, continuent d'être utilisés par les services répressifs, lorsque ces techniques sont jugées utiles et appropriées pour accroître l'efficacité des enquêtes. Dans leurs dernières soumissions, les autorités indiquent qu'en fait, afin de permettre le recours à ces techniques dans des dossiers liés à la corruption, le Gouvernement a adopté le 10 juin le Décret-loi portant « Mesures urgentes pour la prévention et la lutte contre les infractions de corruption », entré en vigueur le 16 juin. L'article 6 du décret précise entre autres que le recours à ces mesures en relation avec les infractions du Titre IV, Chapitre IV du Code Pénal se fera sous la supervision de l'autorité judiciaire.
20. Le GRECO rappelle qu'au moment de la visite sur place (juin 2011), l'utilité de la loi de 2009 relative aux écoutes téléphoniques n'a pas pu être évaluée faute d'équipement spécial pour mener à bien ces opérations et d'opérateurs de téléphonie locaux à Saint-Marin (d'où la nécessité de recourir au système de télécommunications italien). Il est également apparu que l'utilisation de ces techniques (livraisons surveillées, opérations d'infiltration, collecte de renseignements, agents infiltrés) est très limitée, voire inexistante. Le GRECO prend note des

nouvelles mesures de mise en œuvre prises en 2013 et plus tôt cette année pour recourir aux écoutes téléphoniques plus efficacement, et pour permettre l'emploi d'autres méthodes d'enquête sous la supervision judiciaire en relation avec la corruption. Il apparaît que Saint Marin en est encore au stade de l'introduction de ces méthodes de travail au plan interne. Le GRECO est bien sûr satisfait de constater des progrès mais dans l'attente de la finalisation de la réforme (y compris en particulier la désignation et la formation du personnel du Tribunal chargé d'opérer les interceptions de communication), il est encore trop tôt pour juger si dans l'ensemble ces méthodes d'enquête sont utilisées plus activement en pratique.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé de faciliter le signalement des soupçons de corruption aux services répressifs i) en établissant une permanence téléphonique et ii) en élaborant des mécanismes législatifs et pratiques de protection des témoins.*

23. Les autorités de Saint-Marin indiquent que conformément à la décision n°20 du Gouvernement du 12 février 2013, un groupe de travail technique a été chargé de l'élaboration d'un nouveau Code de procédure pénale. Le groupe tiendra compte de la recommandation susmentionnée : la réforme est censée être profonde et englober la plupart des aspects de la procédure pénale, y compris le témoignage comme élément de preuve. Dans leur dernière soumission, les autorités indiquent qu'en attendant, la Décision Gouvernementale N°6 du 3 juin 2014 a créé avec effet immédiat une ligne dédiée permettant de recevoir des signalements de soupçons de corruption. La ligne a été placée sous la responsabilité du Centre des Opérations de la Gendarmerie et elle est devenue opérationnelle la même semaine. Le service de Presse du Ministère des Affaires Etrangères informera le public sur ce nouvel outil. Concernant les mesures de protection, il est fait référence au Décret-loi portant « Mesures urgentes pour la prévention et la lutte contre les infractions de corruption », adopté le 10 juin et entré en vigueur le 16 juin. Il permettra premièrement à toute personne de signaler des soupçons de corruption. Deuxièmement, il prévoit une extension des obligations des entités assujetties à la législation anti-blanchiment (entités et professions financières et autres), qui devront signaler les soupçons de transactions suspectes liées au blanchiment et au financement du terrorisme et – à l'avenir – liées à la corruption, aux autorités policières ou judiciaires. Leur responsabilité ne pourra être engagée à la suite d'un signalement ou de la communication d'informations aux autorités ci-dessus, et leur identité sera protégée (voir aussi recommandation v).

24. Le GRECO prend note de la création d'une ligne dédiée au signalement des soupçons de corruption, qui sera ouverte au public dans son ensemble. La première partie de la recommandation a donc été mise en place et le GRECO prend note au surplus de l'extension à la corruption du mécanisme préventif du blanchiment. Concernant le second élément de la recommandation, le GRECO prend note des projets ci-dessus en vue de traiter de la protection des témoins dans le cadre d'une révision globale de la procédure pénale. Pour l'heure, il n'a pas été donné de suite à la deuxième partie de la recommandation, du fait que les nouvelles mesures touchant à la législation anti-blanchiment traitent d'un autre sujet (protection contre la mise en œuvre de la responsabilité en cas de signalement).

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

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé que, afin de renforcer la contribution du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux à la lutte contre la corruption, i) un programme d'engagements publics soit adopté en vue d'améliorer le niveau d'information général et de diffuser les meilleures pratiques et des conseils en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption ; ii) les autorités explorent, en concertation avec les organismes professionnels des comptables, auditeurs, avocats et autres professions de conseil concernés, les mesures additionnelles à prendre pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment de capitaux aux organes compétents.*
27. Les autorités de Saint-Marin indiquent qu'après l'adoption du Rapport en 2011, l'Agence de renseignements financiers (ARF) de Saint-Marin, qui représente la cellule de renseignement financier du pays, a adopté un certain nombre de mesures visant à améliorer le niveau d'information général sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et la corruption. Des réunions et des formations à l'intention des entités soumises aux dispositions de LBC (à savoir les comptables, les auditeurs, les avocats et autres professions de conseil, les secteurs bancaire et financier, les entreprises et les professions non financières etc.) sont actuellement organisées. L'ARF dispense régulièrement des conseils et diffuse des informations sur les bonnes pratiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption, aux entités soumises à l'obligation de déclaration, aux organisations professionnelles et aux autorités nationales compétentes. A cette fin, le site web de l'ARF (<http://www.aif.sm/on-line/en/home.html>) contient les documents du Groupe d'action financière (GAFI), qui sont aussi directement envoyés aux catégories de personnes et d'entités susmentionnées lorsqu'ils sont disponibles⁴. Afin de renforcer la contribution du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux à la lutte contre la corruption, l'ARF, dans son Rapport annuel 2011-2012⁵, a également fait la promotion de l'activité de lutte contre la corruption du GAFI et de l'évaluation du GRECO (la recommandation v y est citée *in extenso*). Une approche fondée sur le risque, s'inspirant des travaux du GAFI, a été développée en ce qui concerne les transactions avec des pays étrangers⁶.
28. Concernant les mesures préventives, les autorités rappellent que l'ARF organise actuellement des réunions avec les organismes professionnels des comptables, auditeurs, avocats et autres

⁴ <http://www.aif.sm/on-line/en/home/typologies-methods-and-trends/international-documents.html>

Par exemple : a) rapport sur les typologies du blanchiment des produits de la corruption (31 juillet 2011), préparé par le GAFI sur les liens entre corruption et blanchiment de capitaux, b) Facteurs de risque spécifiques au blanchiment des produits de la corruption - Assistance des établissements soumis à l'obligation de déclaration (16 juillet 2012). Ce rapport vise à aider les établissements soumis à l'obligation de déclaration à mieux analyser et comprendre les facteurs de risque spécifiques pour être en mesure d'identifier les situations présentant un risque plus élevé de blanchiment des capitaux liés à la corruption ; c) document d'orientation du GAFI intitulé « Personnes politiquement exposées (PPE) » du 27 juin 2013 ; d) « Meilleures pratiques sur l'utilisation des Recommandations du GAFI pour la lutte contre la corruption » (octobre 2013)

⁵ http://www.aif.sm/contents/instance13/files/document/42710Rapporto_annuale.pdf

⁶ Il est indiqué que des mesures ont été prises à l'intention des entités soumises à une obligation de déclaration, afin de mieux analyser et de mieux comprendre les contextes spécifiques pour pouvoir identifier les situations comportant un niveau de risque plus élevé concernant le blanchiment de capitaux liés à la corruption. A la suite de consultations avec toutes les entités soumises à une obligation de déclaration (surtout les organismes bancaires et financiers, les avocats et les comptables) le 15 mai 2013, l'ARF – parmi d'autres initiatives – a publié l'Instruction n° 2013-06 intitulée « Dispositions relatives à l'appréciation du risque et présentation du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle ». Un des critères pour les profils de risques traite spécifiquement de la corruption (« ...aux fins de l'appréciation, l'existence au sein d'un territoire d'activités illégales susceptibles de faciliter le blanchiment de capitaux et des activités de financement du terrorisme, présente également un intérêt. Par conséquent, le niveau d'infiltration de la criminalité économique, les facteurs de faiblesse socio-économique ou institutionnelle, l'exposition à des activités de corruption, 'l'économie souterraine' et, de manière générale, toute information utile pour établir le profil de risque du territoire, doivent tous être pris en considération »). A cette fin, l'indice de perception de la corruption pour un pays est également rappelé.

professions de conseil concernés. Elles insistent sur le fait que le dialogue engagé avec ces professionnels est toujours constructif. Ces derniers mois, des réunions bilatérales se sont tenues pour discuter et examiner certains aspects du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC) dans le cadre de leurs activités. Alors que l'éventuelle nécessité de clarifier certaines mesures de DVC a été soulignée, aucune préoccupation n'a été soulevée en ce qui concerne le mécanisme de signalement de soupçons de blanchiment d'argent et des infractions principales qui y sont associées (lorsque la corruption est incluse). En outre, des aspects législatifs/réglementaires du système de LBC/FT ont été actualisés et améliorés depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, en conformité avec les normes du GAFI : a) en juillet 2013, l'incrimination du blanchiment de produits provenant de sa propre activité criminelle, c'est-à-dire l'auto-blanchiment, a été introduite⁷ ; b) avec le Décret-loi n° 98 du 25 juillet 2013, la définition de la notion de « Personne politiquement exposée » (PPE) a été révisée et mise en conformité avec les normes internationales. En conséquence, le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle que doivent respecter les établissements financiers et d'autres entreprises qui y sont soumises s'étend désormais également aux PPE nationales et aux PPE d'organisations internationales. L'ARF, en consultation avec d'autres acteurs, prépare actuellement un projet d'instruction.

29. Enfin, les autorités de Saint-Marin soulignent que des affaires de blanchiment de capitaux (la corruption étant susceptible de constituer l'infraction principale) font actuellement l'objet d'enquêtes. Dans leurs dernières informations soumises, il est aussi fait référence à des changements opérés par le Décret-loi portant « Mesures urgentes pour la prévention et la lutte contre les infractions de corruption » adopté le 10 juin et entré en vigueur le 16 juin. En vertu de l'article 4, la loi anti-blanchiment s'appliquera aux transactions, activités et fonds potentiellement liés à des délits de corruption. Comme indiqué au titre de la recommandation iv, les signalements en la matière ne pourront constituer un manquement à des devoirs ou à la loi ; Les autorités rappellent aussi une série d'autres aspects de la loi anti-blanchiment (le secret professionnel et le devoir de réserve n'est pas opposable aux autorités judiciaires et policières, avec certaines exceptions prévues pour les professions (enregistrées) d'avocat, notaires, comptables lorsqu'ils défendent ou représentent un client dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives etc.).
30. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. Il rappelle que cette recommandation résulte de deux séries de constatations. Premièrement, il n'y avait pas d'informations sur les éventuels problèmes de corruption ou de blanchiment d'argent identifiés à Saint-Marin. Parmi les raisons qui ont probablement conduit à cette situation, le Rapport d'Évaluation citait le manque de communication avec les médias et le grand public, et la participation insuffisante de ces derniers aux efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, l'absence de travaux basés sur des renseignements et le partage des connaissances qui reste à améliorer (y compris par le retour d'informations aux entités soumises à des obligations de prévention et de déclaration). Deuxièmement, le Rapport d'Évaluation mettait en évidence le fait que « *le gros des DOS faites à l'ARF proviennent des banques commerciales et que le nombre des déclarations émanant des notaires, des avocats, des comptables et des auditeurs est très peu élevé depuis la création de l'ARF. L'EEG a été informée par les représentants des professions juridiques et comptables avec lesquels elle s'est entretenue lors de la visite à Saint-Marin que les dispositions de LBC ont été difficiles à mettre en œuvre, exigeant un changement d'état d'esprit, et qu'ils ont perdu des clients du fait de l'introduction des dispositions de LBC.* »

⁷ Loi n° 100 du 29 juillet 2013, modifiant le Code pénal, le Code de procédure pénale et les dispositions sur la procédure civile et les questions judiciaires, en vigueur à compter du 13 août 2013.

31. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO constate avec satisfaction que depuis la visite sur place, plusieurs documents d'orientation sur des aspects des politiques de LBC liés à la corruption, élaborés par la communauté internationale, ont été mis à la disposition des établissements financiers nationaux et d'autres entreprises concernées à Saint-Marin. L'ARF de Saint-Marin prend des mesures pour informer les entités soumises à l'obligation de déclaration de ces documents, et pour transposer les nouvelles dispositions (notamment sur les approches fondées sur le risque, les personnes politiquement exposées). L'ARF fait état de l'existence d'un dialogue permanent avec ces dernières. Cependant, les informations communiquées sont souvent redondantes et à caractère général. Il semblerait qu'hormis la transposition de la nouvelle notion de personnes politiquement exposées (aux agents nationaux) et l'extension imminente du régime de la loi anti-blanchiment au domaine de la corruption, aucune mesure concrète n'ait été prise en ce qui concerne spécifiquement Saint-Marin, pour mieux tenir compte des dimensions et des spécificités nationales des activités criminelles et de leur éventuel lien avec le blanchiment de capitaux et la corruption. Il n'est fait état d'aucune mesure en faveur de plus grands échanges avec les médias et d'une meilleure information du public. Cette partie de la recommandation ne peut donc être considérée que comme ayant été partiellement mise en œuvre. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les informations communiquées ne répondent pas à la demande de mesures visant à améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent par les secteurs d'activité qui avaient été jugés insuffisamment coopératifs au moment de la visite sur place, à savoir les notaires, les avocats, les comptables et les auditeurs (par exemple recherches et typologies concernant ces secteurs d'activité en particulier, envoi de rappels, mesures de surveillance accrue etc.). Le GRECO ne peut se contenter de la simple indication selon laquelle le dialogue instauré entre l'ARF et toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration est satisfaisant, et qu'aucune préoccupation n'a été soulevée quant à l'obligation de déclaration. Notamment, rien ne montre concrètement comment le dialogue a été instauré avec les secteurs d'activité concernés par la recommandation. En outre, aucune évolution positive n'est signalée quant au nombre de déclarations de soupçons concernant des transactions/activités illégales. En conclusion, cette partie de la recommandation nécessite également des mesures supplémentaires de mise en œuvre.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

33. *Le GRECO a recommandé que des documents d'orientation clairs soient élaborés sur les meilleures pratiques de gestion et d'audit de la saisie ou de la confiscation d'espèces par les services de police (en particulier, la Garde de la forteresse).*

34. Les autorités de Saint-Marin indiquent dans leurs dernières informations que le 20 mai 2014, la Garde de la forteresse a adopté un ensemble de « Lignes directrices internes pour les contrôles visant les mouvements transfrontaliers d'espèces et instruments similaires ». Une traduction en anglais a été fournie.

35. Le document régit une procédure concernant 1) les contrôles de personnes, d'identité et véhicules, y compris un dispositif de déclaration des espèces et autres instruments similaires « sur demande » de l'agent opérant le contrôle ; 2) les étapes à suivre en cas de détection de montants non déclarés dépassant les 10,000€ (ou moins, s'il existe des soupçons quant à l'origine de fonds) ; 3) un dispositif subséquent de vérification administrative et un mécanisme de sanctions à mener en présence de l'intéressé dans les locaux de la Garde. Un accord peut être

conclu si la personne démontre la légitimité de l'origine et de la destination des avoirs, auquel cas il/elle règle un montant équivalent à 10% des sommes au-delà des 10,000€ ; si un accord ne peut être trouvé, 40% de la somme au-delà de la limite des 10,000 € est sujette à saisie administrative. Le dossier est ensuite communiqué à la cellule de renseignement financier qui conserve les montants sujets à saisie administrative sous sa garde (ceux correspondant aux 40%), et transmet au Trésor public les montants générés par les accords volontaires ; 4) l'application de la saisie pénale au titre de l'article 78 du Code de procédure pénale, qui s'applique en lieu et place des mesures du point 3 ci-dessus « si la personne contrôlée n'est pas en mesure de fournir certaines preuves quant à l'origine et la destination des avoirs ». Un procès-verbal spécifique est dressé dans ce cas, la décision de saisie est subséquentement validée par la hiérarchie et les avoirs placés dans un coffre. Les autorités expliquent que dans le document ci-dessus, il est clair que la saisie pénale est applicable à la totalité du montant des avoirs concernés à chaque fois qu'une personne n'est pas en mesure de fournir la preuve de leur légitimité. Sinon, si la personne est en mesure de justifier de leur origine légitime, les mesures indiquées au point 3 ci-dessus s'appliquent.

36. Le GRECO prend note des « lignes directives » susmentionnées qui sont en fait rédigées sous forme de règlement. Le GRECO se félicite d'une référence explicite à l'applicabilité de la saisie pénale de l'article 78 du Code de procédure pénale aux montants totaux concernés, ainsi que de l'indication claire de la situation dans laquelle elle doit s'appliquer. Les principales préoccupations sous-jacentes de la recommandation (incertitude quant aux situations où la saisie pénale est applicable et discrétion excessive laissée à chaque agent des services répressifs, ce qui générerait des risques pour leur intégrité) ont donc été prises en compte, par un biais autre que des documents d'orientation.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO a recommandé d'adopter une loi appropriée relative à la liberté d'information et d'introduire des mesures pertinentes aux fins de sa mise en œuvre.*
39. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la Loi n° 160 du 5 octobre 2011 sur « la procédure administrative et l'accès aux documents administratifs » ainsi que d'autres dispositions législatives font partie d'une réforme générale de l'Administration publique, qui vise à accroître la transparence, l'impartialité et la prévisibilité des mesures de l'administration, et à améliorer les relations avec les citoyens en tant qu'utilisateurs finaux⁸. Cette loi a non seulement pour objectif de fournir à l'Administration publique des outils généraux sur la manière de protéger et de garantir l'intérêt général, mais également et surtout de donner aux citoyens les clés d'accès qui

⁸ Par exemple, conformément à la Décision n° 23 du 7 février 2013, le Gouvernement a décidé de lancer un certain nombre de projets pour améliorer les mesures administratives, y compris un projet visant à évaluer la qualité des services fournis par l'Administration publique ; dans ce cadre, une activité de contrôle a été réalisée en mai-août 2013 pour évaluer le niveau de satisfaction des citoyens en ce qui concerne la qualité des services fournis par l'administration (Bureau du cadastre ; Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce ; Bureau de l'immatriculation des véhicules ; Bureau du recensement de la population), pour détecter les faiblesses et les forces des bureaux et des services fournis, et identifier les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées.

Il a également été décidé de créer un portail internet national contenant une liste complète de tous les sites web institutionnels de Saint-Marin, facilitant la recherche et la consultation d'informations institutionnelles, et fournissant des services en ligne (par exemple pour les demandes dans le domaine des impôts et des cotisations de sécurité sociale, les contacts avec les services de l'Administration publique etc.). Les utilisateurs auront également la possibilité d'être directement informés de l'avancement des procédures administratives les concernant, et de la personne responsable.

leur permettront d'avoir une relation égalitaire, transparente et objective avec l'administration, lorsqu'une action publique spécifique est demandée par des particuliers ou lorsqu'une telle action a des répercussions sur les droits ou les intérêts de ces personnes. En vue de garantir la protection effective de ces droits et intérêts, toutes les parties intéressées doivent avoir accès à la procédure administrative ; l'accès doit également être garanti à tous les détenteurs d'intérêts publics ou d'intérêts diffus (organismes, entités publiques, groupes sociaux, particuliers), susceptibles d'être affectés par une procédure administrative. Les autorités de Saint-Marin soulignent également l'interdiction pour les agents publics (en vertu de l'article 17) d'utiliser les compétences qui leur sont dévolues à des fins clientélistes et l'interdiction d'adopter un comportement dans le but d'obtenir un avantage indu en échange de l'exécution ou de l'omission d'un acte relevant de leurs fonctions ou de l'exécution d'un acte en contradiction avec leurs obligations professionnelles. Une traduction non officielle est disponible.

40. Une autre mesure visant à accroître la transparence et l'accès du public aux documents administratifs devrait bientôt être mise en œuvre avec la publication en ligne de tous les documents et mesures concernant la soumission d'offres publiques pour la fourniture de produits et de services, et pour les travaux publics. En outre, la Loi sur les « Règles relatives à l'octroi d'une autorisation pour les activités industrielles, de service, artisanales et commerciales est en cours d'élaboration » a été adoptée le 27 mars 2014 et promulguée quatre jours après. Elle a mis en place un registre public et informatisé, tenu par le *Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce*, contenant toutes les autorisations délivrées au nom du titulaire, le numéro d'identification fiscale, le code statistique, le lieu d'établissement de l'entreprise et son objet, ainsi que la date de délivrance de l'autorisation et les autres informations jugées utiles. Tout le monde peut accéder au registre informatisé d'autorisations.
41. Le GRECO prend note des informations susmentionnées concernant la Loi n° 160 du 5 octobre 2011, qui avait déjà été mentionnée dans le Rapport d'Evaluation mais n'avait pas été analysée en raison de son adoption tardive. Le GRECO note également avec intérêt les diverses autres mesures, déjà prises ou amorcées, pour la modernisation et la transparence de l'administration publique. La loi ci-dessus concerne essentiellement l'efficacité et l'impartialité des mesures administratives, et c'est dans ce contexte que certaines garanties sur l'accès à l'information sont fournies : ce droit est accordé uniquement aux personnes concernées par des procédures administratives spécifiques et/ou qui sont susceptibles de voir leurs droits individuels affectés par une décision publique. Le GRECO se félicite de cette première mesure. Pour le moment, la Loi n° 160 a une portée restreinte et même dans ce contexte, une « partie intéressée » (qui fait l'objet des mesures administratives) doit dûment motiver son intérêt légitime à obtenir les informations requises, conformément aux articles 25 et 29, paragraphe 2. Même la validité de la requête est ensuite vérifiée deux fois par le destinataire et par la Direction générale de la fonction publique. D'autres domaines soulèvent des questions similaires. Par exemple, « la consultation de documents préliminaires en vue de l'élaboration de mesures administratives ne devrait pas être autorisée tant que l'élaboration de ces mesures est en cours » (article 27, paragraphe 2) : cela entrave potentiellement l'accès à tout document, étude, expertise utilisé lors de la phase d'élaboration ou de préparation concernant par exemple un projet important dans lequel des intérêts énormes sont en jeu et impliquant éventuellement de la corruption ou des intérêts en conflit. La liste des limitations à l'exercice de droits d'accès (article 30) contient, pour les mêmes raisons, des exceptions trop larges⁹ et l'articulation avec d'autres régimes juridiques sur la confidentialité et les archives devrait être clarifiée. De même, le Grand Conseil Général (Parlement) et le Congrès d'Etat (Gouvernement) ont toute latitude pour prévoir dans leurs

⁹ Par exemple, l'accès sera limité, différé ou refusé s'il est susceptible d'entraver ... « la mise en œuvre appropriée de mesures effectives par une autorité » (paragraphe 2, point d)

propres réglementations des dérogations à la loi en ce qui concerne les documents en leur possession (article 26, paragraphe 2). En conclusion, le GRECO ne peut qu'exhorter Saint-Marin à prendre des mesures plus résolues pour mettre en œuvre la présente recommandation avec l'adoption d'une législation à part entière sur l'accès à l'information qui garantirait clairement à toutes les personnes un accès général à l'information (avec un ensemble clair d'exceptions limitées qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, les données personnelles, etc.) sans avoir à justifier d'un intérêt personnel direct.

42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

43. *Le GRECO a recommandé de renforcer les mécanismes existants pour le recrutement et l'avancement dans le service public afin de s'assurer qu'ils sont équitables, fondés sur le mérite et transparents.*
44. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le Gouvernement a adopté, en juillet 2012, le Décret délégué n° 106 intitulé « Mise en œuvre de la Loi n° 107 du 31 juillet 2009 relative aux concours et autres formes de sélection », promulgué par les Capitaines-régents le 2 août 2012. Il met en œuvre la Loi n° 107 du 31 juillet 2009 « Concours et autres formes de sélection », en réglementant les procédures, les épreuves et les procédures d'évaluation, les modalités de publication d'avis de concours ouverts, ainsi que les mécanismes de recrutement autres que les concours. Le décret régleme également la progression interne et professionnelle dans l'administration. Elle définit les critères d'évaluation et les notes pertinentes, et contribue ainsi à la transparence et la prévisibilité de ces différentes procédures. En particulier, les articles 23 et 30 du décret de 2012 susmentionné définissent en détail le système de notation à appliquer en fonction de l'activité exercée, les qualifications requises, les curriculums ainsi que les autres facteurs pertinents à prendre en compte pour évaluer le niveau de qualification professionnelle. Récemment, les nouvelles règles ont notamment été utilisées pour pourvoir le poste de Chef du service de la protection civile, par un avis de concours publié le 14 décembre 2012¹⁰. Cela étant dit, peu de temps avant ces modifications, le Gouvernement avait déjà annoncé en mai 2012 un concours¹¹ pour le recrutement de 8 agents publics en vue de renforcer la supervision du secteur économique et financier. Les autorités de Saint-Marin ont également fourni une douzaine d'exemples de personnes ayant déjà bénéficié des mécanismes de progression de carrière interne actuellement en vigueur. Dans leurs dernières informations, elles ont également indiqué qu'un système d'évaluation professionnelle périodique à part entière est envisagé dans le cadre de la réforme globale de l'administration.
45. Le GRECO se félicite de la récente adoption des mesures qui semblent avoir fait défaut pour la mise en œuvre de la législation de 2009 sur les recrutements dans le secteur public. Les exemples de recrutements récents mentionnés ci-dessus semblent illustrer une approche totalement différente des modalités de recrutement des agents publics. Le GRECO note également que l'accent est désormais mis sur des critères objectifs d'avancement, selon le décret

¹⁰ Le concours, qui était ouvert à tous les employés du secteur public, a été transmis et publié dans tous les bureaux de l'Administration publique. Sur les neuf candidats qui se sont présentés, quatre remplissaient les conditions requises. Les épreuves de sélection, organisées par une commission d'examen ad hoc, se sont terminées le 15 janvier 2013.

¹¹ Il a été annoncé par courrier à toutes les familles résidant sur le territoire et par courrier électronique à tous les bureaux de l'administration publique. Il a également été publié, à plusieurs occasions, dans des quotidiens de Saint-Marin, diffusé par la société nationale de radiodiffusion et publié sur la page d'accueil du ministère de l'Industrie, de l'Artisanat et du Commerce.

n° 106 adopté en juillet 2012. Les améliorations recommandées ont donc été prises en compte et le GRECO est heureux de constater que d'autres mesures concrètes sont envisagées.

46. Dans l'ensemble, le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO a recommandé de : i) adopter un code de conduite à l'intention des agents publics ; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et régler le passage des agents publics dans le secteur privé (« pantouflage ») ; iii) dispenser une formation et mettre en place des mécanismes destinés à fournir des orientations personnalisées aux agents publics sur les questions ayant trait à la déontologie, à la corruption et à la prévention de la corruption ; et iv) informer la société civile et les médias de ces initiatives afin qu'ils soient pleinement édifiés sur la conduite à attendre des agents publics.*
48. Les autorités de Saint-Marin expliquent que le Gouvernement en place depuis décembre 2012 attache une grande importance à la mise en œuvre de toutes les recommandations découlant de l'Évaluation et de l'adhésion au GRECO. Dans son programme pour la XXVIII^e législature, l'adoption d'un code de conduite à l'intention des agents publics est explicitement mentionnée. En conséquence, le groupe de travail interministériel mentionné au paragraphe 8 a rédigé un « Code de conduite à l'intention des agents publics » qui a ensuite été approuvé par le Gouvernement avant d'être soumis au Parlement pour la procédure législative. Le projet s'inspire de codes étrangers similaires et du Code modèle annexé à la Recommandation n°R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics, avec quelques adaptations à la situation de Saint-Marin. Le projet aborde les conflits d'intérêts (articles 9 et 10), les incompatibilités (article 11), les cadeaux et les réactions à tenir face aux avantages inadéquats (articles 14 et 15). Il régit aussi le pantouflage d'agents publics vers le secteur privé, en prévoyant une période carence de deux ans, y compris pour les contrats avec l'administration (article 21). Les articles 3 et 23 enjoignent de communiquer le Code à tous les agents publics et à la société civile / le public par le biais des médias.
49. Le GRECO se félicite qu'un code de conduite à l'intention des agents publics soit en cours d'adoption. Il apparaît que la plupart des éléments de la recommandation soient pris en compte, à l'exception de la formation et d'un mécanisme de conseil individuel (troisième élément). Ces arrangements pratiques devront logiquement être mis en place le moment venu, dès que le Code aura été adopté.
50. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

51. *Le GRECO a recommandé qu'un système adapté de protection des personnes signalant de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte) soit mis en place.*
52. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le projet de Code de conduite mentionné à la recommandation ix introduit l'obligation pour les agents publics de soumettre un rapport ou un cas à leurs supérieurs, à l'autorité judiciaire ou à la police, lorsqu'il leur est demandé d'agir illégalement ou contrairement aux principes éthiques ou de bonne administration, lorsqu'ils ont

connaissance de violations du Code par d'autres agents ou encore lorsqu'ils ont des soupçons ou connaissance d'un acte illégal ou pénal concernant l'administration. Celle-ci est tenue de s'assurer que l'agent effectuant le signalement selon un soupçon raisonnable et agissant de bonne foi, ne souffrira pas de conséquences négatives d'un tel signalement. Son identité peut être gardée confidentielle par l'administration et par les autorités judiciaires éventuellement impliquées, sauf si cela contredit le droit de la défense de la personne sujette au signalement ou si la communication de l'identité est jugée essentielle aux fins d'enquête ou de poursuite des faits signalés.

53. Le GRECO se félicite du dispositif de protection des donneurs d'alerte au sein de l'administration, prévu par le projet de Code de conduite. Il invite les autorités à s'assurer que l'obligation de protection mise à la charge de l'administration soit suffisamment spécifiée et traduite en obligations concrètes pour l'employeur et/ou droits et mesures au bénéfice du donneur d'alerte. Sans quoi, une obligation de protection définie de manière excessivement vague pourrait rester peu effective à l'avenir, lorsque le Code sera adopté et en vigueur.
54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

55. *Le GRECO a recommandé que le processus décisionnel en matière d'octroi de permis de construire fasse l'objet d'une évaluation des risques pertinente à des fins de lutte contre la corruption et d'un système d'audit approprié.*
56. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la Loi n° 188 du 5 décembre 2011, qui était mentionnée comme une initiative récente au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation, est devenue effective. La Direction générale de la Fonction publique (DGFP), mise en place par cette loi avec pour responsabilité l'organisation, la planification et le contrôle de l'ensemble du secteur public à Saint-Marin, est devenue pleinement opérationnelle en novembre 2013 avec la nomination de son chef et de son personnel et l'allocation d'un budget spécifique. Le Bureau de l'urbanisme, qui est responsable de l'octroi des permis de construire, est soumis à l'audit et l'inspection de la DGFP ; ce dernier peut ainsi vérifier si les procédures sont correctement appliquées. La portée de son contrôle s'étend aussi à la façon dont le directeur du Bureau exerce ses tâches.
57. Le GRECO considère qu'à la lumière des nouveaux développements concernant la Direction générale de la Fonction publique, et en particulier des informations fournies quant à la portée de son contrôle, la deuxième partie de la recommandation a donc été prise en compte. Il s'agit d'un accomplissement positif. Une évaluation des risques du processus de prise de décisions pour la délivrance de permis de construire doit encore être effectuée, pour que cette recommandation soit considérée comme pleinement mise en œuvre.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

59. *Le GRECO a recommandé de clarifier les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales afin de s'assurer qu'elles s'appliquent également aux situations où l'infraction de corruption commise par une personne morale est le résultat de l'absence de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne physique.*

60. Les autorités de Saint-Marin indiquent qu'à la suite de la recommandation ci-dessus et de la contribution d'autres organisations internationales, la Loi n° 99 du 29 juillet 2013 sur la responsabilité des personnes morales a été adoptée. Elle a abrogé la législation existante de janvier et mai 2010, qui manquait clairement d'efficacité. L'article premier et l'article 2 de la Loi n° 99 prévoient deux situations où une entité, une société ou une association, qu'elle soit enregistrée/reconnue ou non, ainsi qu'un organisme public exerçant des activités économiques, peuvent être tenus pour responsables d'une infraction pénale : a) l'infraction a été commise au nom de l'entité ou dans son intérêt par une personne agissant intentionnellement et qui était habilitée à agir pour la personne morale ; b) l'infraction a été rendue possible en raison d'une défaillance organisationnelle imputable à la personne morale, d'une absence de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne physique, ou l'infraction a été commise sur instruction d'un des organes dirigeants de l'entreprise ou d'une personne investie de fonctions de direction. D'autres circonstances sont également prévues, par exemple lorsque l'auteur de l'infraction n'a pas été identifié, ou qu'il ne peut faire l'objet de poursuites ou de sanctions (article 4, paragraphe 3). La responsabilité d'une personne morale peut aussi être invoquée en cas de modification statutaire comme une fusion (article 2, paragraphe 2) et la responsabilité des personnes physiques qui ont en fait commis l'infraction ne peut en aucun cas être exclue (article 4, paragraphe 2). Une traduction non officielle en anglais du texte intégral de la Loi n° 99 a été mise à la disposition du GRECO.
61. Le GRECO prend note de la réforme susmentionnée qui tient clairement compte des préoccupations qui avaient conduit à l'adoption de la présente recommandation.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

63. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les agents de la police, procureurs et juges bénéficient de la formation utile afin de pouvoir appliquer pleinement les dispositions en vigueur en matière de responsabilité des personnes morales.*
64. Les autorités de Saint-Marin indiquent que comme indiqué à la recommandation ii, le Gouvernement a décidé le 3 juin 2014, de conclure au travers de l'Université de Saint-Marin un accord de coopération formelle avec l'Université italienne d'Urbino, afin de promouvoir et mettre en œuvre des formations en priorité pour le compte des membres des forces de l'ordre, ainsi que les professionnels et magistrats appelés à connaître des conséquences des récentes réformes sur la responsabilité des personnes morales.
65. Le GRECO prend note avec intérêt de la décision gouvernementale récente ci-dessus. Toutefois, comme aucune mesure concrète n'a été prise jusqu'à présent, il conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

66. *Le GRECO a recommandé d'envisager une modification de la législation pour exclure explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin et autres dépenses liées à des infractions de corruption.*

67. Les autorités de Saint-Marin indiquent que pour prévoir pleinement la non-déductibilité des pots-de-vin et autres dépenses liées à des infractions de corruption, la commission parlementaire permanente III du Parlement de Saint-Marin a approuvé, le 19 avril 2012, dans le cadre de sa mission d'information, un projet de loi soumis par le Gouvernement et intitulé « Législation relative à l'Impôt général sur le revenu ». Dans deux articles distincts, le projet de loi exclut expressément la déductibilité fiscale des pots-de-vin pour les personnes physiques et les personnes morales. En raison de la crise qui a frappé le gouvernement et qui est mentionnée dans la réponse à la Recommandation i, la procédure législative n'a pas pu être achevée. En juillet 2013, le nouveau Gouvernement a donc envoyé au Parlement un nouveau projet qui a conduit à l'adoption de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013 intitulée « Impôt général sur le revenu ». Elle exclut expressément la déductibilité fiscale des pots-de-vin. En ce qui concerne l'imposition des revenus professionnels des personnes physiques (Chapitre V de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013), l'article 33, paragraphe 5, prévoit qu'aux fins de la détermination du montant imposable, « les coûts ou dépenses liés à des faits, comportements ou activités constituant une infraction ne sont pas déductibles fiscalement ». La même formulation est utilisée en ce qui concerne l'imposition des revenus professionnels des personnes morales (Chapitre II de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013), conformément à l'article 49, paragraphe 5.
68. Le GRECO prend note de ces modifications explicites, qui ont introduit une interdiction claire de la déductibilité des dépenses liées à la corruption.
69. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

70. *Le GRECO a recommandé que les autorités fiscales accordent une plus grande attention au problème de la corruption, notamment en élaborant des directives et des mesures spécifiques de formation sur le dépistage des soupçons de corruption et leur signalement aux services répressifs compétents.*
71. Les autorités de Saint-Marin indiquent que l'article 11 du Décret-loi n° 36 du 24 février 2011 avait déjà conféré des pouvoirs plus importants au Bureau des impôts de Saint-Marin pour qu'il puisse mener à bien sa mission de contrôle. La Loi n° 166 du 16 décembre 2013 - « Impôt général sur le revenu » (voir également les informations fournies à la recommandation xiv ci-dessus) a redéfini les tâches du Bureau des impôts qui est désormais chargé de déterminer les revenus soumis à l'impôt et l'imposition de sanctions (au lieu de deux commissions désignées par le Parlement, comme cela était le cas auparavant. L'article 106 de la Loi n° 166 énumère les pouvoirs et fonctions du Bureau des impôts, notamment : a) la capacité de procéder à des inspections et des contrôles sur place de sites où sont exercées des activités économiques ; b) l'accès aux livres comptables, actes et documents conservés par les contribuables (y compris les archives et les informations conservées au format électronique) ; c) la capacité de collecter toute autre information sur la situation économique et financière des contribuables auprès du Service de recouvrement de l'impôt et auprès de tout autre service de l'administration publique et d'autorités étrangères ; d) la capacité d'obtenir des renseignements financiers auprès de banques et d'établissements financiers et de consulter les bases de données tenues par des entités du secteur public ; e) la capacité d'obtenir, au moyen des déclarations de revenus, des informations indirectes importantes sur les actifs qui sont également détenus à l'étranger, y compris par le biais de personnes morales.

72. Enfin, la Loi n° 166 du 16 décembre 2013 prévoit également que lorsque le Bureau des impôts détecte des faits susceptibles de constituer une infraction pénale, il transmet rapidement tous les documents et les actes concernés à l'autorité judiciaire, avec un rapport sur l'activité réalisée.
73. Les autorités soulignent que de manière générale, la formation revêt une importance fondamentale pour l'administration saint-marinaise. A cette fin, l'article 149, paragraphe 9, de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013 confie au Gouvernement la mission de promouvoir des initiatives visant à restructurer et à requalifier le personnel du Bureau des impôts, avec une référence particulière au lancement de programmes de formation du personnel.
74. Dans les plus récentes informations communiquées, les autorités de Saint-Marin indiquent que le 5 juin 2014, le Ministère des Finances et du Budget a formellement adopté un texte intitulé « Lignes directrices pour la mise en œuvre des activités des inspecteurs de Saint-Marin dans le cadre de la lutte contre la corruption ». Ce texte s'inspire du « Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin à l'intention de vérificateurs fiscaux ». Un premier jour de formation destiné aux agents du fisc chargés des inspections, et basé sur ces lignes directrices est programmé pour le 12 juin. D'autres journées de formation seront décidées à cette occasion.
75. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. Il rappelle que le Rapport d'Evaluation (paragraphe 222) avait fait état de préoccupations concernant l'existence de sociétés fantômes/fictives (à savoir des sociétés sans activité réelle) et que dans ce contexte les autorités fiscales ne semblaient pas prêtes à signaler des activités financières suspectes et des documents comptables susceptibles de dissimuler des infractions de corruption et d'autres infractions associées. Notamment : a) il n'existait pas de dispositions spécifiques imposant aux autorités fiscales de signaler ces activités suspectes ; b) les autorités fiscales ne semblaient pas tout à fait conscientes du rôle important qu'elles pourraient jouer dans la prévention, le dépistage et le signalement des infractions de corruption ; c) les agents du fisc n'avaient reçu ni formation ni lignes directrices spécifiques dans ce domaine, et les autorités fiscales n'avaient procédé à aucune analyse des risques pour identifier les problèmes actuels ; d) les autorités fiscales ne procédaient généralement pas à des inspections sur place des contribuables, par manque de moyens d'après les dires.
76. Il apparaît que les changements opérés en décembre 2013 renforcent potentiellement la mission de contrôle des services fiscaux. Avec l'introduction d'une obligation claire faite à ces derniers de signaler les soupçons d'infractions aux services répressifs, d'importantes conditions préalables sont désormais en place pour une plus grande participation des autorités fiscales au dépistage d'activités financières illégales. En ce qui concerne les mesures pratiques visées dans cette recommandation, le GRECO salue l'adoption récente de lignes directrices en vue d'aider les inspecteurs du fisc à reconnaître les infractions liées aux pots-de-vin et les premiers efforts faits dans le domaine de la formation. Il reste trop tôt, à ce stade, pour donner un satisfecit sur l'ensemble de la formation.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

78. *Le GRECO a recommandé d'examiner et de renforcer les sanctions en vigueur pour les infractions comptables afin de s'assurer qu'elles sont effectives, proportionnées et dissuasives.*

79. Les autorités de Saint-Marin indiquent qu'aux fins de la mise en œuvre de cette recommandation, la récente Loi n° 166 du 16 décembre 2013 (voir recommandation précédente), notamment son Titre XI « Violations et sanctions » (articles 135 à 145) et son Titre XII « Modifications du Code pénal » (articles 146 et 147), modifie et renforce, le plus souvent, les sanctions en vigueur. La Loi n° 166 a également considérablement modifié l'article 389 du Code pénal en élargissant l'éventail de comportements qui constituent une infraction d'évasion fiscale et en abolissant le dispositif de l'abandon négocié des poursuites en la matière (qui permettait de mettre un terme à toute action pénale lorsque l'auteur de l'infraction accepte de payer un montant correspondant aux impôts éludés et aux amendes administratives dont il aurait dû s'acquitter, dans un délai de 90 jours).
80. En ce qui concerne plus particulièrement les violations visées à l'article 71 de l'ancienne Loi relative à l'Impôt général sur le revenu (Loi n° 91 du 13 octobre 1984), le Rapport d'Evaluation avait souligné que l'amende comprise entre 25,82 et 154,94 EUR était un exemple de sanction inappropriée. Le montant de cette amende a été augmenté à l'article 11 du Décret-loi n° 36 du 24 février 2011 et à l'article 139, paragraphe 1), lettre k), de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013, qui prévoit l'imposition d'une amende pouvant aller de 2 000 à 15 000 EUR en cas de non-observation des décisions, demandes et sommations du Bureau des impôts en vertu de la présente législation.
81. Dans leurs derniers commentaires, les autorités indiquent également que le Gouvernement a adopté le 10 juin 2014, le Décret-loi portant « Mesures urgentes pour la prévention et la lutte contre les infractions de corruption », qui a été promulgué et est entré en vigueur le 16 juin. Il renforce les sanctions administratives pécuniaires prévues en cas de comptabilité irrégulière, absente ou falsifiée (lettre h révisée de l'article 139 de la Loi 166) : le niveau supérieur des amendes a été relevé de 15 000 à 50 000 EUR et une amende de l'ordre de 5000 à 75 000 EUR applicable aux personnes morales a été introduite. De même, un nouvel article 140bis a été introduit, qui prévoit des sanctions pénales (amendes ou emprisonnement) en cas de a) défaut de tenir ou conserver des registres comptables, b) falsification, altération ou destruction de document comptable ou fausses déclarations.
82. Le GRECO prend note des informations susmentionnées et considère que les diverses améliorations apportées au système de sanctions pour les infractions comptables répondent aux préoccupations sous-jacentes de la recommandation
83. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

84. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Saint-Marin a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante moins d'un tiers des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoint.**
85. Les recommandations viii, xii, xiv et xvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, viii, ix, x, xi et xv ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

86. Le processus de réforme a été assez lent afin de se conformer aux recommandations formulées par le GRECO. Jusqu'à présent, presque tous les domaines faisant l'objet d'une recommandation ont été traités, mais pour seulement quelques-unes d'entre elles, des mesures décisives ont été prises pour pleinement les mettre en œuvre : directives pour la saisie/confiscation des espèces par les policiers, le recrutement et l'avancement dans le secteur public, le régime de responsabilité applicable aux personnes morales, l'exclusion explicite de la déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption, et les sanctions pour les infractions comptables. Bien sûr, il est encourageant de constater qu'un certain nombre de réformes et de projets, souvent de grande ampleur, sont encore en cours. Par exemple, Saint-Marin a engagé une réforme ambitieuse de l'administration et du système fiscal. Dans ce contexte, diverses améliorations pertinentes sont toujours attendues, comme l'adoption d'un Code de conduite à l'intention des agents publics. Le GRECO constate également avec satisfaction que des mesures résolues sont prises pour réaliser des évaluations de la situation et des caractéristiques de la corruption dans le pays, et pour sensibiliser la population à un domaine qui est relativement nouveau à Saint-Marin. Le GRECO encourage le pays à poursuivre énergiquement les réformes engagées de manière à obtenir dès que possible le plus grand nombre de résultats tangibles.
87. Le GRECO invite le Chef de la délégation de Saint-Marin à soumettre des informations additionnelles en ce qui concerne les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi, xiii et xv d'ici au 31 décembre 2015.
88. Le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser dès que possible la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.