



Adoption: 1^{er} juillet 2016
Publication: 20 juillet 2016

Public
GrecoRC1/2(2016)3
Addendum

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints

Addendum au Rapport de Conformité sur Saint-Marin

Adopté par le GRECO
à sa 72^e Réunion plénière
(Strasbourg, 27 juin-1er juillet 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes 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. Saint-Marin a soumis le Rapport de Situation requis au titre de la procédure de conformité du GRECO les 28 février et 9 juin 2014. Sur la base du présent rapport, et après un débat en plénière, le GRECO a adopté, et rendu public, le Rapport de Conformité du Premier et Deuxième Cycles Conjointes (Rapport RC) sur Saint-Marin à sa 64^e Réunion Plénière (20 juin 2014). Le Rapport de Conformité (Greco RC I/II (2014) 2F) concluait que les recommandations viii, xii, xiv et xvi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation vi avait été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x et xv avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation xiii n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait demandé des informations supplémentaires à ce sujet. Ces informations ont été fournies le 29 janvier 2016 et mises à jour, par la suite, le 27 mai 2016.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes a pour but, conformément à l'article 31 paragraphe 9.1. du Règlement intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi et xv à la lumière des informations supplémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait 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.*
5. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité (RC), il avait pris note des initiatives en cours pour répondre aux différents éléments de la recommandation i et était satisfait de voir que des mesures déterminées étaient en cours pour réaliser des évaluations de la situation et des caractéristiques de la corruption dans le pays, ainsi que pour sensibiliser davantage la population dans ce domaine. En attendant la mise en œuvre effective des mesures attendues pour appliquer pleinement la recommandation i, le GRECO avait considéré que celle-ci était partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités de Saint-Marin soulignent que, pour traiter sous l'angle stratégique les recommandations émises par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, par des mesures à la fois concrètes et législatives, un Groupe de travail interservices (Inter-departmental Working Group (IDWG))¹ a été établi. Les autorités insistent sur

¹ A l'heure actuelle, l'Inter-departmental Working Group (IDWG) est composé des représentants de Saint-Marin au GRECO, du Directeur de la Fonction publique, du Directeur du Département des Finances et du Budget, du Directeur du Territoire du Directeur du Département des Affaires institutionnelles et de la Justice et du Directeur du Département de l'Economie.

les nombres mesures prises jusqu'ici pour démarrer la mise en œuvre d'un paquet de mesures global anticorruption, pour accroître la transparence dans le secteur public, ainsi que sensibiliser davantage la société civile aux risques de corruption.

7. Plus particulièrement, en ce qui concerne les parties a) et c) de la recommandation i, un questionnaire ad hoc a été envoyé l'été 2014 à tous les ménages résidant sur le territoire national, qui a recueilli un taux de réponse de 16,6% (supérieur aux 10% de réponses obtenus en moyenne pour ce type de consultation à Saint-Marin)². La hausse du nombre d'enquêtes pour des infractions liées à la corruption ces dernières années a suscité des préoccupations de plus en plus fortes chez les habitants de Saint-Marin en ce qui concerne la corruption, comme en témoigne le sondage public ; en outre, un certain sentiment de pessimisme se fait sentir à l'égard des instruments et des institutions en place pour combattre le phénomène. Les politiciens sont ressentis comme les plus à risque dans ce domaine, suivi des agents publics ; même les autres catégories mentionnées dans le questionnaire, à savoir la justice, la police et les employés d'entreprises privées, ne sont pas considérées comme immunisées à l'égard des risques de corruption. L'image change radicalement lorsque les sondés affirment avoir été témoins ou victimes de corruption : plus de 80% d'entre eux ont déclaré n'avoir jamais constaté d'incidents spécifiques ; plus de 50% n'ont jamais signalés des faits de corruption et 5-6% seulement ont signalé un ou plusieurs incidents. Il semblerait qu'en dépit du manque de confiance général, les sondés continuent de faire confiance, principalement, à l'action du gouvernement et de la justice pour prévenir et combattre la corruption, telle que conjuguée à la contribution active de la société civile et de la police. L'enquête a été diffusée par la chaîne de radio-télédiffusion publique de Saint-Marin et publiée sur le site Web du Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères (ministère des Affaires étrangères)³. Durant une conférence de presse, l'IDWG a souligné qu'il est important de signaler les cas de pratiques abusives et rappelé qu'un numéro dédié, le 800-783797, permet à quiconque souhaite signaler des allégations de corruption de le faire.
8. Pour ce qui est de la partie b) de la recommandation i, en vertu de la Décision n° 17 du 10 novembre 2015, le Gouvernement a identifié quatre grands domaines de priorité (à fort risque de corruption) pour l'élaboration de programmes sur mesure de prévention de la corruption, à savoir (i) le recrutement et la promotion des agents publics ; (ii) les marchés publics ; (iii) les actes administratifs déclenchant des effets économiques directs et immédiats pour les personnes concernées (par exemple l'octroi de prestations de chômage aux citoyens qui ne remplissent pas les exigences légales requises) ; et (iv) les actes administratifs sans effet économique direct et immédiat sur les personnes concernées (par exemple le placement d'une demande d'autorisation en tête d'une liste d'attente) .
9. En outre, un nouveau cadre législatif est désormais en place pour les marchés publics. Il prévoit des mesures de transparence spécifiques pour la publicité et la publication sur le Portail du Gouvernement concernant les projets d'achat de biens et de services, les annonces d'appel d'offre avec les critères d'octroi des contrats, les décisions finales, tel que prévu dans le Décret délégué n° 143/2014. Parmi les autres améliorations de fond dans ce domaine, on notera entre autres l'établissement d'une autorité unique pour les marchés publics ainsi que d'un registre des

² En février 2016, une enquête sur la perception de la corruption a été distribuée également parmi les élèves de l'enseignement secondaire, dont les résultats, tels que rendus disponible en juin 2016, sont très intéressants pour illustrer les perceptions de corruption chez les jeunes et leur répulsion frontale à ce phénomène. Il montre également que la ligne de démarcation entre les manquements acceptables et ceux illégaux demeure, toutefois, très mince. A cet égard, la pertinence de la formation continue dans tous les secteurs de la société devient un élément indispensable de toute stratégie contre la corruption.

³ Pour une analyse complète des réponses au questionnaire sur la perception de la corruption, voir : <http://www.esteri.sm/online/home/documentazione/documento1080998.html>.

fournisseurs et prestataires, l'introduction des principes de capacité et faisabilité financières et de meilleur rapport qualité-prix, etc.

10. Le GRECO se félicite des progrès signalés, et des actions spécifiques prises, pour mettre en place un programme de travail anticorruption conforme au but général de la recommandation i, et plus généralement de l'ensemble multifacettes des recommandations émises par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur Saint-Marin, comme cela sera développé plus avant dans le présent rapport. Plus particulièrement, pour ce qui est éléments spécifiques de la recommandation i, le GRECO prend acte des améliorations signalées en ce qui concerne la transparence des marchés et contrats publics. Il considère de plus que la réalisation d'une enquête publique pour sonder la perception de la corruption dans le pays constitue une mesure positive pour prendre le pouls de la population et savoir quelles sont leurs attentes et leur sensibilité sur la question. Le GRECO escompte que des mesures supplémentaires seront prises au vu des résultats de cette enquête. De même, l'identification de secteurs prioritaires pour le développement de programmes ciblés de prévention de la corruption est à saluer. Pour la crédibilité des mesures anticorruption déjà mises en œuvre ou en cours, il est essentiel que les risques identifiés et le mécontentement soient traités de manière adéquate et avec réactivité ; le GRECO comprend bien qu'il s'agit là d'un processus permanent et il semble que Saint-Marin se soit engagé sur la bonne voie.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait 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. Le GRECO concluait dans son RC que la recommandation ii était partiellement mise en œuvre, puisque des efforts plus tangibles avaient été faits tant pour la spécialisation que la formation continue et permanente des services chargés de l'enquête, des poursuites et du jugement pour les infractions de corruption.
14. Les autorités de Saint-Marin font valoir les arrangements formels mis en œuvre par le Secrétariat d'Etat (ministère) de la Justice de la République de Saint-Marin avec deux institutions italiennes clés, notamment le Protocole d'accord signé avec l'Ecole nationale italienne de la magistrature en juin 2015 et l'Accord de coopération pour les initiatives de développement et de formation juridiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption, signé en juin 2014 avec l'Université d' Urbino⁴.
15. A cet égard, le Secrétariat d'Etat (ministère) de la Justice de la République de Saint-Marin a poursuivi sa collaboration en place avec l'Ecole italienne de la magistrature, ce qui a permis aux magistrats de Saint-Marin de participer largement aux sessions de formation annuelles dispensées par cette dernière. Le Protocole d'accord susmentionné prévoit désormais un cadre institutionnalisé permettant aux magistrats de Saint-Marin de continuer à participer aux activités de formation de l'Ecole, notamment à une analyse approfondie des thèmes liés aux différentes infractions de corruption. La participation de magistrats de Saint-Marin à toutes les futures

⁴ Décision n°14 du Congrès d'Etat du 3 juin 2014.

sessions sera toujours supervisée par le Magistrat principal de la Cour unique de Saint-Marin, sur la base des besoins organisationnels spécifiques de la Cour et des grandes sphères de compétence des magistrats.

16. Pour ce qui est des activités de formation en collaboration avec l'Université d'Urbino, elles proposent un large catalogue de modules à la fois sur la prévention et sur la répression de la corruption, passant en revue la législation applicable et son application concrète avec des exemples pratiques et des axes d'intervention. A ce jour, diverses initiatives ont déjà été menées, à savoir a) une formation pour les directeurs et agents de l'administration sur l'éthique, les conflits d'intérêt, la transparence, les infractions de corruption et la prévention de la corruption ; b) une formation pour les magistrats, policiers et praticiens du droit concernant en particulier – mais pas uniquement – la récente réforme relative à la responsabilité des personnes morales (loi n° 99 du 29 juillet 2013) ; c) une formation spécialisée pour les policiers sur la prévention et la lutte contre les infractions de corruption.
17. De plus, durant une réunion technique organisée le vendredi 11 décembre 2015 à Rome au siège de l'ANAC (autorité italienne anti-corruption) à laquelle ont participé certains représentants de l'IDWG et certains représentants de la délégation italienne auprès du GRECO, les grandes lignes ont été posées pour l'organisation à Saint-Marin, le 8 mars 2016, d'un séminaire de formation destiné à des magistrats et services répressifs de Saint-Marin, ainsi qu'à des hauts fonctionnaires de l'administration de Saint-Marin, sur la prévention et la répression de la corruption et la protection des donneurs d'alerte. D'éminents représentants de l'ANAC et de l'Ecole italienne de la magistrature y ont participé en tant qu'intervenants ; à cette occasion, le Secrétaire d'Etat (Ministre) de la Justice de la République de Saint-Marin et le Président de l'ANAC ont signé un Accord de coopération. La formation continue des magistrats et policiers, en vue d'améliorer et de partager les connaissances mutuelles sur la manière de traiter les infractions de corruption, est l'un des domaines de coopération prioritaire identifié dans l'Accord.
18. Le GRECO est heureux de prendre note de l'action des autorités en vue d'élever le niveau d'expertise spécialisée dans la réalisation d'enquêtes sur des faits de corruption ; il comprend que ce processus est permanent et que des arrangements formels ont été conclus pour ce faire avec des institutions italiennes qui sont des partenaires clés.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

20. *Le GRECO avait 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.*
21. Le GRECO, dans le rapport RC, se félicitait des arrangements législatifs supplémentaires pris en 2013 pour permettre d'utiliser un arsenal plus large de techniques spéciales d'enquêtes, dans le respect des sauvegardes légales et judiciaires. Toutefois, il estimait que la recommandation iii était partiellement mise en œuvre étant donné qu'il fallait plus de temps pour étayer leur opérabilité dans la pratique.
22. Les autorités ont communiqué des informations sur les progrès marqués dans ce domaine. Pour permettre une utilisation efficace des écoutes électroniques – une technique qui n'était pas

encore opérationnelle au moment du rapport RC – et à la suite de l'adoption de Règlements (législatives) contenant des modalités techniques pour les écoutes électroniques (telles qu'adoptées par le Congrès d'Etat le 10 juin 2014), la société AREA (fournisseur de services) et les Télécommunications de Saint-Marin ont effectué toutes les interventions techniques et formations nécessaires. Il est donc désormais possible d'ordonner des écoutes téléphoniques et d'environnement et ces écoutes peuvent être réalisées, tel que prévu dans la loi. Les autorités judiciaires peuvent aussi utiliser d'autres techniques spéciales d'enquête ; en fait et en vertu de l'article 15 de la loi n° 28 du 26 février 2004, le Commissaire de la Loi peut autoriser des agents spéciaux de la police à mener des opérations sous couverture, à intervenir dans des activités d'intermédiation, à simuler l'achat de marchandises, de matériels et de choses pouvant générer des produits illicites, et à prendre part à toute initiative visant à réprimer les crimes et délits indiqués dans la loi susmentionnée (y compris des infractions liées à la corruption). De plus, les preuves obtenues par les procédures décrites peuvent aussi être utilisées dans les procédures pour des infractions connexes à celles visées par la loi.

23. Le GRECO prend note des informations supplémentaires soumises concernant les arrangements techniques et logistiques pris pour faciliter le recours aux techniques spéciales d'enquête sous supervision judiciaire et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO avait 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.*
25. Le GRECO, dans le rapport RC, se félicitait de l'ouverture d'une ligne dédiée pour le signalement de soupçons de corruption, dans le droit fil de la première partie de la recommandation. Concernant le deuxième volet de la recommandation et en attendant l'élaboration de mécanismes législatifs et concrets pour la protection des témoins, il avait considéré la recommandation iv comme partiellement mise en œuvre.
26. Les autorités de Saint-Marin confirment que la ligne téléphonique (numéro gratuit 800-783797), établie au Centre d'opération de la Gendarmerie par la Décision n° 6 du 3 juin 2014 du Congrès d'Etat est pleinement opérationnelle. En dépit de la large publicité qui en a été faite, le numéro gratuit n'a, depuis juin 2014 et jusqu'ici, reçu qu'un seul appel. L'existence de ce numéro gratuit est régulièrement rappelée à la population par les institutions de Saint-Marin et dans les médias à chaque occasion propice, par exemple durant la conférence de presse de l'IDWG sur l'enquête concernant la perception de la corruption, enquête qui avait été réalisée pour répondre à la recommandation i (voir aussi paragraphe 6).
27. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, en vertu du décret-loi n° 79 sur la protection des témoins d'infractions de corruption et la transparence de l'administration, adopté le 29 Juin 2016 et entré en vigueur le même jour, une nouvelle disposition a été introduite dans le Code de procédure pénale afin de protéger les témoins et d'empêcher des représailles à leur encontre. Les dispositions visent à établir un équilibre entre la valeur probante du témoignage et le droit à la défense de l'accusé. Le secret de l'enquête et l'identité du témoin sont préservés durant la phase de l'instruction de l'affaire, ainsi que par la suite, lorsque l'affaire est pendante devant un tribunal, sur décision discrétionnaire du juge, si cela s'avère indispensable quand des poursuites sont engagées. Afin de protéger la confidentialité de l'identité du témoin auditionné lors d'un procès, l'audience peut être tenue à huis clos. Des mesures supplémentaires peuvent

également être ordonnées par le juge de l'audience, lorsque cela est considéré nécessaire, pour assurer la protection et la sécurité du témoin et de sa famille proche (comme celle d'interdire la divulgation des données personnelles et de l'image du témoin). Des contacts ont été pris avec l'Italie pour recevoir des conseils et de l'expérience sur les aspects pratiques des mécanismes de protection des témoins. Des contacts ont été pris avec l'Italie pour recevoir des conseils et des retours d'expérience d'ordre pratique sur les mécanismes de protection des témoins.

28. Le GRECO prend note de l'adoption du récent décret-loi n°79 du 29 juin 2016, visant entre autres à fournir des mesures de protection des témoins dans le cadre de procédures pénales. Il reste toutefois à acquérir de l'expérience quant à leur mise en œuvre pratique.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

30. *Le GRECO avait 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.*
31. Le GRECO, dans le Rapport RC, avait évalué la recommandation v comme partiellement mise en œuvre et appelé à prendre des mesures supplémentaires pour intensifier l'interaction entre les autorités anti-blanchiment et, d'une part, le public et les médias, d'autre part les praticiens du droit et les hommes du chiffre, afin de sensibiliser aux dimensions et spécificités propres à Saint-Marin en matière d'infractions de corruption et de blanchiment de capitaux.
32. Les autorités de Saint-Marin évoquent plusieurs mesures – passerelles pour assurer la communication entre les citoyens de Saint-Marin et les institutions de l'Etat en ce qui concerne la plaie que constituent la corruption et le blanchiment de capitaux sur le territoire national, notamment en identifiant des secteurs prioritaires préoccupants (voir par exemple les mesures énumérées au titre de la recommandation i), en améliorant la législation et en assurant un cadre institutionnel/pratique pour sa mise en œuvre (par l'adoption de normes internationales, la coopération et l'échange de données avec des pays tiers, une formation et une spécialisation ciblées des services répressifs, des modalités logistiques pour le recours à des techniques spéciales d'enquête sous supervision judiciaire, l'établissement d'un numéro de téléphone dédié pour signaler les soupçons etc.) et en diffusant des informations sur les activités anticorruption et anti-blanchiment entreprises et en cours. Des activités supplémentaires de communication et de sensibilisation du public devraient être programmées à la suite de l'adoption de la première Etude nationale d'évaluation des risques, qui est en cours de finalisation par les autorités, et dans le cadre d'une stratégie AML et d'un plan d'actions qui en découlera.
33. Plusieurs mesures ont également été prises pour mieux sensibiliser et familiariser les professionnels qui y sont soumis à leurs obligations de signalement des transactions suspectes en vertu de la législation LAB. En particulier, depuis l'adoption du Rapport RC, les activités de formation suivantes ont été organisées : (1) session de formation organisée par la Fondazione Banca Centrale della Repubblica di San Marino, destinée aux agents immobiliers professionnels

(novembre – décembre 2014) ; (2) quatrième édition de la formation avancée sur l'application de la législation LAB dans les systèmes économiques nationaux et internationaux (novembre-décembre 2015), organisée par l'Université de Bologne et par le Secrétariat d'Etat (Ministère) à l'Education, à la Culture et l'Université de la République de Saint-Marin, sous l'égide de l'Association italienne des Responsables LAB, l'Association italienne pour les services fiduciaires et la Fédération des banques de crédit coopératives de la Région Emilia Romagna ; (3) cours organisé par l'Association des comptables de Saint-Marin le 25 septembre 2015 sur l'évolution de la législation LAB à Saint-Marin : analyse de la loi n° 92 du 17 juin 2008 et de ses amendements ultérieurs, et lecture critique comparée avec la législation italienne. Focus sur le signalement obligatoire par les professionnels de transactions que l'on soupçonne d'être du blanchiment d'argent, ainsi que sur les profils d'application les plus critiques. Le Directeur et le Vice-Directeur de l'Agence de renseignement financier de la République de Saint-Marin ont tous deux participé à ce cours en tant qu'intervenants sur le signalement de transactions suspectes également en lien avec l'infraction de corruption.

34. En outre, l'IDWG s'est réuni en octobre et novembre 2015 avec les représentants de l'Association des Avocats et des Notaires et avec ceux de l'Association des Comptables, ainsi qu'avec la direction de l'Agence de renseignement financier, pour identifier des moyens d'améliorer et de mettre en œuvre les procédures pour le signalement par les professionnels qualifiés des soupçons de corruption aux organes compétents, comme demandé dans le deuxième volet de la recommandation v. La proposition qui a émergé entend coupler la procédure de signalement de soupçons de corruption à la procédure existante, largement mise en place, pour le signalement des infractions de blanchiment de capitaux, en intégrant de manière appropriée les formulaires existants de signalement et en confiant à l'Agence de renseignement financier la mission de collecter les signalements. Cette proposition a été finalisée et mise en application le 13 janvier 2016, avec la publication par l'Agence de renseignement financier d'une notice à toutes les parties soumises à l'obligation de signalement en vertu des articles 19 et 20 de la loi n° 92 du 17 juin 2008 (entités non financières et professionnels) qui disposent maintenant dans le formulaire pertinent de signalement de transactions suspectes d'un champ pour identifier des délits sous-jacents de corruption. Ceci facilitera sans nul doute le recueil de données statistiques pour des infractions de blanchiment de capitaux perpétrées en lien avec de la corruption et permettra de mieux savoir s'il convient de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer les signalements de soupçons de corruption et de blanchiment de capitaux effectués par des comptables, auditeurs et ou conseils juridiques/praticiens du droit.
35. Le GRECO prend note des mesures prises pour renforcer la contribution du régime LAB à la lutte contre la corruption et pour associer toutes les parties prenantes nationales à cette lutte. Le GRECO relève que l'organe du Conseil de l'Europe responsable du suivi des obligations de LAB, MONEYVAL, a pris acte, dans son dernier rapport d'avril 2015, des efforts déployés et des progrès réalisés à Saint-Marin pour mettre en place un système de LAB efficace⁵. Le rapport susmentionné a retiré Saint-Marin du processus de suivi régulier et a demandé aux autorités de soumettre un point actualisé sur la situation en avril 2017 (autrement dit, dans le cadre du processus de reporting bisannuel régulier de MONEYVAL).
36. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁵ Comité d'Experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), [2nd Regular Follow-up Progress Report, 4th Round Mutual Evaluation of San Marino](#).

Recommandation vii.

37. *Le GRECO avait 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.*
38. Le GRECO, dans son rapport RC, relevait plusieurs lacunes de la loi n° 160 du 5 octobre 2011 sur la liberté d'information. Il avait estimé que la recommandation vii était partiellement mise en œuvre et invitait Saint-Marin à agir avec davantage de détermination pour garantir clairement à tous un accès général à l'information sans avoir à justifier d'un intérêt personnel direct.
39. Les autorités de Saint-Marin signalent maintenant avoir mis en œuvre le Règlement n° 16 du 2 décembre 2015, qui va plus loin en ce qui concerne les dispositions de la loi n° 160 du 5 octobre 2011 relatives à l'accès aux documents administratifs. Ce Règlement comporte notamment une liste étendue des documents et éléments d'information détenus par l'administration publique et qui doivent être rendus accessibles au public (Article 2 relatif à l'information sur les activités et l'organisation de l'administration publique ; Article 3 relatif aux actes concernant l'usage de ressources publiques ; Article 4 relatifs aux actes et procédures dans des secteurs spécifiques, à savoir les marchés publics, l'aménagement du territoire ; Article 5 relatif aux procédures et décisions administratives). Il fait obligation aux directeurs de veiller à la publication des informations susmentionnées dans un format ouvert qui n'exige pas la légitimation de la personne qui demande l'accès. La Direction générale de la fonction publique est responsable du contrôle de l'application effective des conditions d'accès à l'information.
40. Les autorités ont ajouté que le décret-loi n° 79 du 29 Juin 2016 sur la protection des témoins d'infractions de corruption et la transparence de l'administration apporte des modifications importantes à la Loi n° 160/2011, dans le but de faciliter l'accès à l'information ; ainsi, il n'est plus nécessaire que les demandes soient motivées et la liste des exceptions au principe de libre accès a été révisée.
41. Le GRECO se réjouit des conditions supplémentaires adoptées en décembre 2015 et en juin 2016 pour faciliter l'accès public aux informations administratives.
42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

43. *Le GRECO avait recommandé de i) adopter un code de conduite à l'intention des agents publics ; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et réglementer 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.*
44. Le GRECO, dans son rapport RC, avait évalué la recommandation ix comme partiellement mise en œuvre en attendant l'adoption effective du projet de code de conduite pour les agents publics.
45. Les autorités de Saint-Marin déclarent que le Code de conduite pour les agents publics est entré en vigueur le 10 septembre 2014. Il contient notamment des dispositions sur la manière de prévenir la corruption par la gestion opérationnelle des conflits d'intérêt (définition du conflit – réel

ou potentiel – et de l'action à mener en conséquence, Article 9), le signalement des conflits à la hiérarchie directe (Article 10), les incompatibilités en ce qui concerne l'accès à des fonctions publiques comme mesure préventive (Article 11), réglementations sur les cadeaux (Article 14) et indications sur la réaction appropriée à avoir lorsqu'un agent public se voit offrir des avantages indus (Article 15).

46. Le Code de conduite régit également le pantouflage (après la cession de fonctions, article 21), et prévoit, en particulier, que, pendant deux ans, l'ancien agent public ayant exercé une fonction assortie d'un pouvoir décisionnaire n'interviendra pas au nom de quiconque – personne physique ou morale – était concerné de manière significative par ces décisions. En cas de non-respect des dispositions susmentionnées, les contrats signés et les missions affectées en violation des dispositions de l'article 21 paragraphe 3 sont réputés nuls et nonavenus. En outre, les parties privées ayant conclu ces contrats ou assigné ces missions se verront interdire de passer des contrats avec l'administration pour les deux années suivantes et seront tenues de rétrocéder toute rémunération reçue qui serait manifestement liée à ces contrats ou missions, sans préjudice de la possibilité d'intenter une action en dédommagement pour le dommage causé à l'image de l'administration, conformément aux règles en vigueur sur la procédure civile (article 23).
47. L'adoption du Code de conduite a été annoncée par un communiqué de presse posté sur le portail officiel de la République de Saint-Marin et publié sur le site web du Secrétariat d'Etat (ministère) de l'Intérieur et de la Justice⁶. Tous les agents publics en ont été avisés par lettre circulaire du Directeur général de la Fonction publique adressée aux directeurs des Services publics et de l'Administration publique. Des sessions de formation ont été dispensées en octobre 2015 (voir également paragraphe 15) et sont actuellement en cours de développement dans le cadre du programme de formation 2016 (sessions programmées d'avril à octobre 2016). Un calendrier du programme de sessions périodiques de formation à l'éthique et à la bonne gestion de la fonction publique est en cours d'établissement pour la période 2016-2018. Le programme comprendra différents modules : (a) prévention et lutte contre la corruption, Code de conduite et transparence de l'Administration ; (b) procédure administrative, documentation et simplification administrative ; (c) qualité des relations avec les usagers ; (d) bilan du projet « Tutoriel informatique de l'Administration publique (STIPA) ; (e) égalité des chances et mesures de promotion et de protection des droits de l'homme ; (f) protocole informatique pour la gestion du système informatique et des documents ; (g) formation spécifique pour les directeurs. Un service de la Direction générale de la Fonction publique (Service de la communication interne et externe) est spécifiquement chargé de la surveillance des mesures de transparence et de prévention de la corruption au sein de l'administration publique (accès à l'information, protection des donneurs d'alerte, etc.).
48. Le GRECO se félicite de l'adoption du Code de conduite pour les agents publics et des mesures d'accompagnement pour lui permettre de faire respecter les principes qu'il contient, ainsi que pour sensibiliser le public. Le GRECO rappelle que les questions d'éthique et d'intégrité concernant d'une part les parlementaires, les juges et les procureurs et d'autre part les hautes fonctions de l'exécutif et les services répressifs seront traitées spécifiquement dans ses Quatrième et Cinquième Cycle d'Evaluation, respectivement.
49. GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁶ Le Code de Conduite pour les agents publics est consultable sur <http://www.interni.segreteria.sm/online/home/articolo25007703.html>.

Recommandation x.

50. *Le GRECO avait 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.*
51. Le GRECO, dans le rapport RC, prenait note de la disposition introduite dans le projet de code de conduite pour les agents publics concernant la protection des donneurs d'alerte ; en attendant son adoption, il avait jugé que la recommandation x était partiellement mise en œuvre.
52. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le Code de conduite pour les agents publics introduit l'obligation pour ces derniers de faire remonter et signaler à leurs supérieurs hiérarchiques directs, à l'autorité judiciaire ou à la police les cas où il leur est demandé de commettre des actes illégaux ou contraires aux principes d'éthique et de saine administration, lorsqu'ils prennent connaissance de violations du Code par d'autres agents ou qu'ils soupçonnent ou apprennent l'existence d'une activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique (article 7, paragraphes 1, 2 et 3, Code de conduite). Il est demandé à l'Administration, de son côté, (i) de veiller à ce que le donneur d'alerte ne soit pas pénalisé pour avoir signalé ou dévoilé ces actes ; toute sanction ou mesure disciplinaire adoptée à l'encontre d'un donneur d'alerte en représailles est nulle et non avenue (article 7, paragraphe 4) ; et (ii) de prendre les mesures appropriées pour garantir la confidentialité du donneur d'alerte, dont l'identité ne peut être révélée que ceci est essentiel pour garantir pleinement les droits de la défense de la personne mise en cause (Article 7, paragraphe 5, Code de conduite). En cas de communication, de signalement ou de plainte à l'autorité judiciaire, l'identité de l'agent public qui l'a effectuée ne peut être révélée que lorsque l'autorité judiciaire, par ordonnance motivée, déclare que la révélation est essentielle pour l'enquête sur l'infraction poursuivie (article 7, paragraphe 6, Code de conduite). L'obligation de protéger la confidentialité des agents publics est répétée aussi à l'article 13 du Code de conduite. Les autorités, par ailleurs, ajoutent que des lignes directrices pour les donneurs d'alerte ont été rédigées et sont en attente d'adoption par le Congrès de l'Etat. Les autorités ajoutent en outre que des lignes directrices pour les donneurs d'alerte ont été diffusées en juin 2016 ; ces lignes directrices se réfèrent à des canaux et procédures internes en vue de faciliter la déclaration des soupçons de comportement malhonnête et de corruption, à des mesures de protection en faveur des donneurs d'alerte (par exemple l'anonymat) et à la prévention de représailles, etc.
53. Le GRECO se félicite que le Code de conduite fasse explicitement référence à la protection des donneurs d'alerte, notamment en établissant une obligation générale pour que les agents publics signalent les soupçons de corruption et en mettant en place l'obligation pour l'administration publique de protéger les donneurs d'alerte et de garantir la confidentialité de leurs signalements. Le GRECO prend également note des efforts déployés pour articuler davantage cette question à travers des lignes directrices pour les donneurs d'alerte, récemment adoptées. Il s'agit là de signes encourageants qui auront le mérite d'être mis à jour et affinés sur la base de l'expérience pratique. En effet, l'efficacité ou non de la protection dépendra de la manière dont le Code de conduite sera mis en œuvre et intégré dans l'esprit organisationnel de l'administration publique. Le GRECO encourage les autorités à maintenir cette question au cœur de leurs préoccupations, à faire régulièrement le bilan et à évaluer l'efficacité des arrangements légaux et institutionnels destinés à protéger les donneurs d'alerte, à faire respecter vigoureusement les moyens de droit et les sanctions en cas de représailles éventuelles contre les donneurs d'alerte, à entreprendre des actions de sensibilisation, communication et formation dans ce domaine sensible, et de veiller enfin à ce que ces arrangements bénéficient de la confiance du public.

54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

55. *Le GRECO avait 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. Le GRECO, dans son Rapport RC, se félicitait des responsabilités d'audit confiées à la Direction générale de la fonction publique, dans le droit fil de la dernière partie de la recommandation xi. Il avait cependant estimé que, pour que cette recommandation soit pleinement mise en œuvre, il fallait mener une évaluation des risques concernant le processus décisionnel pour la délivrance de permis de construire.

57. Les autorités de Saint-Marin signalent maintenant que ce domaine a été traité en priorité pour l'élaboration d'un paquet de mesures ciblées pour la prévention de la corruption. Le Plan d'évaluation des risques pour lutter contre la corruption, élaboré par le Bureau de l'Aménagement du territoire et le Bureau chargé des constructions (qui délivrent tous deux des permis de construire), a été adopté le 22 avril 2016. Il contient une cartographie des processus présentant plus de risques, une analyse de risque pour chaque processus et des mesures possibles pour prévenir les risques.

58. Le GRECO se réjouit du chemin suivi par les organes responsables de la délivrance des permis de construire, qui ont choisi d'identifier les risques aux différentes étapes du processus décisionnel, comme recommandé. En outre, le GRECO se félicite du Plan spécifique adopté ; il reste confiant que ce document clé sera rapidement et efficacement mis en œuvre.

59. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

60. *Le GRECO avait 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.*

61. Le GRECO, dans le Rapport RC, estimait que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre puisqu'aucune formation n'avait été dispensée.

62. Les autorités de Saint-Marin signalent maintenant des activités de formation pour les policiers, les procureurs et les juges dispensées à l'Institut juridique de Saint-Marin en étroite coopération avec l'Université d'Urbino et l'École italienne de la magistrature. Ces activités ont été menées dans le cadre de formations sur mesure concernant des questions liées à la lutte contre la corruption déjà mentionnées pour ce qui est de la recommandation ii (paragraphe 11 à 18), qui comprenaient entre autres des modules sur la responsabilité des personnes morales et abordaient à la fois la théorie et des cas pratiques.

63. Le GRECO est heureux de prendre note de l'action entreprise pour répondre aux recommandations émises concernant la formation ; il comprend que c'est là un processus permanent et qu'un financement est assuré pour un programme pluriannuel. En conséquence, le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

64. *Le GRECO avait 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.*
65. Le GRECO concluait, dans le Rapport RC, que la recommandation xv avait été partiellement mise en œuvre. En particulier, le GRECO relevait avec satisfaction que des changements réglementaires avaient été introduits en 2013 pour renforcer la fonction de contrôle de l'administration fiscale. La formation aux nouvelles dispositions venait de débuter et le GRECO avait demandé un complément d'information sur ce point.
66. Les autorités de Saint-Marin indiquent que, le 5 juin 2014, le Service des Finances et du Budget a formellement adopté les Lignes directrices d'application concrète destinées aux Commissaires aux comptes de Saint-Marin pour lutter contre la corruption, les agents du fisc étant responsables des contrôles durant les vérifications fiscales (en vertu du Titre IX de la Loi n° 166 du 16 décembre 2013) qu'ils sont tenus de mener dans l'exercice de leurs fonctions. Ces Lignes directrices suivent étroitement le Manuel de sensibilisation à la corruption pour les examinateurs fiscaux, élaboré par l'OCDE, et entendent faciliter la détection par les services fiscaux de cas de corruption. Les Commissaires aux comptes de Saint-Marin réalisent des vérifications et identifient les éventuels cas de corruption.
67. Après une première journée de formation (le 12 juin 2014), quelques jours après l'adoption de Lignes directrices susmentionnées, des sessions mensuelles supplémentaires de formation ont été organisées en mai, juin, septembre, octobre et novembre 2015 par International Study Centre GEB Partners S.r.l., avec qui le Congrès d'Etat avait conclu un contrat de conseil et d'assistance spécifique pour les questions liées à la fiscalité internationale afin de répondre précisément à la recommandation xv du GRECO. Ces sessions de formation, organisées au Centre des impôts, ont porté sur un examen approfondi du contenu des lignes directrices en vue d'identifier en temps opportun les cas de corruption, durant des inspections du fisc. En particulier, les sessions de mai, juin et septembre 2015 étaient pour l'essentiel théoriques, tandis que celles d'octobre et novembre 2015 portaient sur l'analyse de cas pratiques. Durant les sessions de théorie (mai, juin et septembre 2015), les techniques permettant d'identifier et de signaler, durant des contrôles fiscaux, d'éventuels cas de corruption ont été amplement expliquées aux agents du fisc. La formation a été conduite en tenant compte des toutes dernières indications de l'OCDE dans ce domaine. Plus spécifiquement, l'accent a été mis sur l'importance de mener certaines activités, à savoir :
- réalisation de tests analytiques, par exemple l'analyse des éléments comptables des états financiers pour identifier des écritures d'un montant donné ou matérialisant des aspects critiques ;
 - passage en revue de documentation, par exemple les livres et documents comptables d'un contribuable, pour en déterminer le contenu avec précision et confirmer la véracité des éléments portés sur la déclaration d'impôt ;
 - recueil d'information par des employés de tiers pour corroborer les déclarations d'un contribuable ;
 - double contrôle en vue de tracer des transactions pour établir si elles ont été enregistrées correctement dans les livres comptables et dans les documents comptables d'un contribuable ;

- entretiens avec des parties au fait de la totalité de la situation financière de la société soumise au contrôle fiscal ;
 - évaluation des contrôles internes d'un contribuable pour établir le degré de fiabilité des livres et documents comptables ;
 - investigations approfondies du compte, ou de comptes les plus à même de contenir des transactions avec des entreprises qui versent traditionnellement des pots-de-vin ;
 - contrôle de la conformité avec les exigences fiscales à utiliser à la fois pour l'identification et pour l'analyse d'une « caisse noires » d'une société ;
 - identification des procédures de règlement irrégulières de la société contrôlée.
68. Les agents de l'Administration fiscale ont également été informés qu'il est important d'établir, pour chacune des activités susmentionnées, un compte-rendu spécifique verbatim à transmettre à l'autorité compétente de Saint-Marin en cas de soupçons de l'existence d'un ou plusieurs cas de corruption. Durant les sessions de formation d'octobre et novembre 2015, après une brève introduction théorique, des cas pratiques ont été examinés en partant de contrôles fiscaux en cours ou déjà menés par l'Administration fiscale. Des cours d'application ont porté en particulier sur l'examen de cas spécifiques de contrôle fiscal, auxquels ont été appliqués les principes et lignes directrices sur les techniques permettant d'identifier les pots-de-vin – présentés durant la session sur la théorie – aux différentes phases, en utilisant les documents rassemblés par les contrôleurs. L'analyse des cas pratiques a montré que les agents du fisc de Saint-Marin ont de solides connaissances de la manière d'appliquer les Lignes directrices susmentionnées.
69. Le GRECO prend note avec satisfaction de l'engagement pris par Saint-Marin de sensibiliser davantage les autorités fiscales au rôle important qui va être le leur s'agissant de prévenir, de détecter et de signaler des infractions de corruption. Il convient de saluer les autorités pour les mesures particulières prises à cet égard.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

71. **Avec l'adoption de cet Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation Conjointes concernant Saint-Marin, le GRECO conclut que sur les seize recommandations adressées à Saint-Marin, à ce jour, toutes ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.**
72. Le GRECO félicite Saint-Marin pour son engagement proactif et ses efforts soutenus déployés pour affûter le cadre législatif et institutionnel de lutte contre la corruption. Le GRECO apprécie grandement les mesures multifacettes mises en œuvre sur tous les fronts couverts par le Rapport des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, notamment l'adoption d'un Code de conduite pour les agents publics, l'introduction de règles pour assurer la publicité des processus des marchés publics, l'adoption de dispositions de protection des témoins, l'ouverture d'une ligne téléphonique pour le signalement anonyme de soupçons de corruption et les arrangements logistiques pris pour permettre les écoutes téléphoniques, sous supervision judiciaire, en matière d'infractions liées à la corruption, l'élaboration de formations ciblées destinées aux agents publics sur l'éthique et l'intégrité etc. Des mesures importantes ont également été prises pour promouvoir la spécialisation et accroître l'expertise des autorités d'enquête, de poursuite et de justice s'agissant de traiter efficacement des affaires de corruption et de blanchiment d'argent. De même, des lignes directrices et des formations spécifiques ont été élaborées au profit des services fiscaux pour renforcer leur rôle sur le front de la lutte contre la corruption. On peut donc à juste titre dire

que Saint-Marin a fait son maximum pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO et jeter les bases d'une politique globale anticorruption ; il demeure essentiel que la législation soit assortie de procédures et institutions adéquates pour faire en sorte qu'elle soit appliquée (par ex. en matière d'accès aux renseignements administratifs, de mécanismes de protection des donneurs d'alerte et des témoins). Les attentes du public concernant la mise en œuvre réelle des mesures anticorruption nouvellement introduites sont élevées, alors même que des affaires graves de corruption font la une des journaux ; il demeure crucial que Saint-Marin ne relâche pas ses efforts en matière de lutte contre la corruption et que ceux-ci donnent effectivement des résultats.

73. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes d'Évaluation pour ce qui concerne Saint-Marin.
74. Le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser dans les meilleurs délais la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.