



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT
DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 9 décembre 2011

Public
Greco Eval I/II Rep (2011) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Rapport d'Évaluation sur Saint-Marin

Adopté par le GRECO
lors de sa 53^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 5-9 décembre 2011)

INTRODUCTION

1. Saint-Marin a adhéré au GRECO le 13 août 2010, c'est-à-dire après la fin des Premier et Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO. En conséquence, Saint-Marin a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M^{me} Elena KONCEVICIUTE, Chargée des relations internationales, Service des enquêtes spéciales (Lituanie), M. Keith McCARTHY, Enquêteur en chef, Serious Fraud Office (service de répression des fraudes graves – Royaume-Uni), M. Luis Miguel PINTO DE SOUSA E SILVA, Inspecteur en chef des finances, Inspection générale des finances (Portugal) et M^{me} Laura STEFAN, Coordinatrice de la lutte contre la corruption, Société académique roumaine (Roumanie). L'EEG, accompagnée de M^{me} Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO, s'est rendue à Saint-Marin du 20 au 24 juin 2011. Avant cette visite, l'EEG avait reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (Greco Eval I-II (2011) 2E Eval I – Partie 1 et Greco Eval I-II (2011) 2E Eval II – Partie 2), les copies des textes de loi pertinents et et d'autres documents.
2. L'EEG a rencontré des personnalités et représentants des institutions gouvernementales suivantes de Saint-Marin : ministère des Affaires étrangères et politiques, ministère de l'Industrie, de l'Artisanat et du Commerce, ministère de l'Intérieur, Département des affaires étrangères (Direction politique), Département de l'industrie (Coordinateur du département, Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, Bureau du contrôle et de la surveillance des activités économiques, Bureau central de liaison), Département des finances (Coordinateur du département, Bureau des impôts, Direction générale des finances publiques), Département du territoire (Coordinateur du département, Entreprise d'Etat de travaux publics), Département de l'intérieur (Coordinateur du département, Bureau des Procureurs, Secrétariat exécutif du Congrès d'Etat, Secrétariat institutionnel – faisant également office de Bureau pour le Conseil des Douze), Commission du contrôle des finances publiques, Tribunal unique, Agence de renseignements financiers, Banque centrale, Bureau central national d'Interpol, forces de police (Police civile, Gendarmerie et Garde de la forteresse). En outre, l'EEG a rencontré des représentants des circonscriptions administratives de Saint-Marin (dénommées « *castelli* » – châteaux). Enfin, l'EEG a rencontré des membres d'organisations non gouvernementales, de la Chambre de commerce, de l'Association du barreau, des notaires publics, de l'Association professionnelle des comptables, des syndicats et des journalistes.
3. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO a convenu de ce qui suit :
 - Le Premier Cycle d'évaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**¹ : Principe Directeur 3 (autorités responsables de la prévention, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation en matière d'infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie); Principe Directeur 7 (personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'évaluation.

- ❖ **Etendue et portée des immunités**² : Principe Directeur 6 (immunités au regard de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et
 - le Deuxième Cycle d'évaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 19.13 et 19.23 de cet instrument ;
 - ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.
4. Le 15 mai 2003, Saint-Marin a signé – mais n'a pas encore ratifié – la Convention pénale sur la corruption (STE 173) du Conseil de l'Europe et son Protocole additionnel (STE 191). Saint-Marin n'a pas signé la Convention civile sur la corruption (STE 174). Saint-Marin n'a pas ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).
5. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour satisfaire aux dispositions obligatoires énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente – pour chaque thème – une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de Saint-Marin pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE À SAINT-MARIN

a. Description de la situation

Perception et phénomène de la corruption

6. Avec une population d'environ 31 871 habitants (dont plus de 4 000 ressortissants étrangers, pour la plupart italiens) et une superficie de 61 km², Saint-Marin est le troisième plus petit Etat d'Europe. L'organisation institutionnelle de la République de Saint-Marin est régie par la Loi n° 59 du 8 juillet 1974 relative à la Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin, telle que modifiée. Saint-Marin est une République parlementaire dirigée par deux Capitaines-régents, élus tous les six mois par le Grand Conseil Général (Parlement), habituellement parmi ses membres. Saint-Marin a un parlement unicaméral, qui est élu tous les cinq ans au suffrage universel et compte 60 membres.

² Thème III du Premier Cycle d'évaluation.

³ Thème I du Deuxième Cycle d'évaluation

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'évaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'évaluation

7. Saint-Marin a signé un accord de coopération économique et d'union douanière avec l'Union européenne en 1991, en vertu duquel il est considéré comme faisant partie de la zone douanière de l'UE. Saint-Marin a l'italien pour langue officielle et a adopté l'euro comme devise.
8. Saint-Marin ne figure pas sur l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International. Selon les autorités, le phénomène de la corruption à Saint-Marin semble plutôt limité et ce problème ne fait pas partie des principales préoccupations des citoyens saint-marinais. Le pays a épisodiquement connu des faits de criminalité économique, mais il n'existe pas d'éléments prouvant que des groupes ou organisations criminelles soient situés ou opèrent à Saint-Marin. Le rapport sur l'état de la justice, rédigé chaque année par le Tribunal unique, fournit les statistiques suivantes sur les infractions liées à la corruption (infractions commises par des agents publics au préjudice de l'administration publique) :

Statistiques sur les poursuites pénales

INFRACTION	2008	2009	2010
Détournement par un agent public (Article 371 CP)		2	3
Corruption (Article 373 CP)		2	1
Abus de pouvoir (Article 376 CP)	2	-	1
Manquement à des obligations professionnelles (Article 378 CP)	3	2	1

Droit pénal

9. Saint-Marin a un système de droit civil d'inspiration italienne. Le Code pénal (CP) date de 1974. Les infractions de corruption sont principalement visées par le chapitre pertinent du CP traitant des infractions commises par des agents publics au préjudice de l'administration publique. En particulier, l'incrimination de la corruption active et passive est prévue à l'article 373 CP, qui distingue deux cas de figure en fonction de la nature illicite (actes non conformes aux devoirs de fonction) ou licite (actes conformes aux devoirs de fonction) de l'acte attendu de la part de l'agent ou employé public corrompu (« *corruzione propria/impropria* »). De plus, l'article 374 CP incrimine la réception d'un avantage après l'accomplissement de l'acte officiel, autrement dit la corruption *a posteriori* (« *corruzione susseguente* »). Des modifications ont été apportées au CP en 2008 (notamment, à travers l'article 79 de la Loi n° 92 du 17 juin 2008) afin d'élargir le champ d'application des dispositions relatives à la corruption et d'incriminer notamment l'incitation à la corruption (article 374bis) ainsi que la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux (article 374ter). En outre, la législation saint-marinaise incrimine les infractions d'extorsion dans le cadre de fonctions (« *concussione* » – article 372 CP), d'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel (article 375 CP) et d'abus de pouvoir (article 376 CP).
10. Le blanchiment de capitaux est incriminé en vertu de l'article 199bis CP, tel que modifié en 2004, 2008 et 2010 (pour précisions, voir paragraphe 94). Saint-Marin n'a incriminé ni le trafic d'influence⁶ ni la corruption dans le secteur privé.

⁶ Au cours de la visite sur place, les autorités ont évoqué l'infraction de « *millantato credito* » définie à l'article 204 CP. Elles ont indiqué que cette infraction couvrirait certains cas de trafic d'influence passif. Elles ont aussi précisé que l'infraction de

11. Le tableau ci-après illustre la peine et le délai de prescription prévus pour les infractions liées à la corruption :

Article CP	Infraction	Sanction	Délai de prescription ⁷
Corruption active et passive dans le secteur public (agents publics nationaux, agents publics étrangers et fonctionnaires internationaux)			
Art 373 Art 374ter	Actes officiels illicites	Emprisonnement de 4 ^e degré [de 4 à 10 ans] <u>et</u> interdiction de 4 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 2 à 5 ans] <u>et</u> amende journalière de 3 ^e degré ⁸ [20 à 60 jours]	5 ans (délai ordinaire) 7 ans et 6 mois (délai absolu – en cas d'interruption)
	Actes officiels licites	Emprisonnement de 3 ^e degré [de 2 à 6 ans] <u>et</u> interdiction de 3 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 1 à 3 ans] <u>et</u> amende journalière de 2 ^e degré [10 à 40 jours]	4 ans (délai ordinaire) 6 ans (délai absolu – en cas d'interruption)

« *millantato credito* » requiert un préjudice à un particulier. Notamment, l'article 204 CP dispose que : *Quiconque, en trompant une autre personne au moyen de la ruse ou d'un artifice, acquiert un profit indu pour lui-même ou pour un tiers est passible d'une peine d'emprisonnement de deuxième degré et d'une amende journalière ou d'une interdiction de deuxième degré.*

La peine susmentionnée s'applique également à quiconque, abusant de la faiblesse d'une personne ayant un handicap physique ou mental ou d'une personne mineure, la conduit à agir au détriment d'elle-même ou d'un tiers.

La peine susmentionnée est accrue d'un degré :

- 1) *si les agissements ont porté préjudice à la République de Saint-Marin ou à des organes publics ;*
- 2) *si les agissements visaient à faire accepter le prix d'une police d'assurance ou à inciter quelqu'un à acheter une police d'assurance ;*
- 3) *si les agissements ont recouru à des moyens frauduleux impliquant un agent ou pouvoir public de la République de Saint-Marin ;*
- 4) *si les agissements visaient à obtenir une victoire dans une compétition sportive ou un autre concours public ou dans un pari autorisé y afférent.*

Lorsque les agissements incriminés au premier paragraphe ont dissimulé un état d'insolvabilité, l'auteur de l'infraction est passible, suite à l'action intentée en justice par la partie lésée, d'une peine d'emprisonnement ou amende journalière de premier degré.

Dans le cas de figure envisagé au paragraphe précédent, le fait pour l'auteur de l'infraction de s'acquitter de l'obligation avant qu'un jugement de premier degré ne soit rendu efface l'infraction.

⁷ Lorsqu'un acte judiciaire est accompli, le délai de prescription est augmenté de la moitié de la période mentionnée par la loi (article 57 CP). Le tableau ci-dessus indique à la fois la période de base et la durée résultant de l'interruption du délai de prescription. Le délai de prescription est suspendu pendant la période des vacances d'été (juillet et août), Loi n° 55 du 17 juin 1994.

⁸ S'agissant des amendes journalières, le montant à acquitter est fixé par la loi en indiquant un nombre minimal et maximal de jours. Le juge détermine, pour le cas spécifique, la somme correspondant à une amende journalière, en tenant compte du montant que l'auteur de l'infraction peut épargner quotidiennement en vivant parcimonieusement et, le cas échéant, en pourvoyant aux besoins de sa famille (article 85 CP).

Article CP	Infraction	Sanction	Délai de prescription ⁷
Art 374	Pot-de-vin accepté après la commission de l'acte officiel	Emprisonnement de 1 ^{er} degré [de 3 mois à 1 an] <u>ou</u> amende journalière de 3 ^e degré [20 à 60 jours]	2 ans (délai ordinaire) 3 ans (délai absolu – en cas d'interruption)
Incitation à la corruption			
Art 374bis	Actes officiels illicites	Emprisonnement de 3 ^e degré [de 2 à 6 ans] <u>et</u> interdiction de 3 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 1 à 3 ans] <u>et</u> amende journalière de 2 ^e degré [10 à 40 jours]	4 ans (délai ordinaire) 6 ans (délai absolu – en cas d'interruption)
	Actes officiels licites	Emprisonnement de 3 ^e degré [de 2 à 6 ans] <u>et</u> amende journalière de 2 ^e degré [10 à 40 jours]	4 ans (délai ordinaire) 6 ans (délai absolu – en cas d'interruption)
Art 372	Extorsion dans le cadre de fonctions	Emprisonnement de 3 ^e degré [de 2 à 6 ans] <u>et</u> amende journalière de 3 ^e degré [20 à 60 jours] <u>et</u> interdiction de 4 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 2 à 5 ans]	4 ans (délai ordinaire) 6 ans (délai absolu – en cas d'interruption)
Art 375	Abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel	Emprisonnement de 2 ^e degré [de 6 mois à 3 ans] <u>et</u> amende journalière de 2 ^e degré [10 à 40 jours] <u>et</u> interdiction de 3 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 1 à 3 ans]	3 ans (délai ordinaire) 4 ans et 6 mois (délai absolu – en cas d'interruption)
Art 376	Abus de pouvoir	Emprisonnement de 1 ^{er} degré [de 3 mois à 1 an] <u>ou</u> amende journalière de 3 ^e degré [20 à 60 jours] <u>et</u>	2 ans (délai ordinaire) 3 ans (délai absolu – en cas d'interruption)

Article CP	Infraction	Sanction	Délai de prescription ⁷
		interdiction de 3 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 1 à 3 ans]	
Art 199bis	Blanchiment de capitaux	Emprisonnement de 4 ^e degré [de 4 à 10 ans] <u>et</u> amende journalière de 2 ^e degré [10 à 40 jours] <u>et</u> interdiction de 3 ^e degré d'exercer une charge publique et des droits politiques [de 1 à 3 ans]	5 ans (délai ordinaire) 7 ans et 6 mois (délai absolu – en cas d'interruption)

12. L'entente en vue de commettre une infraction est visée à l'article 73 CP ; quiconque participe de quelque manière que ce soit à la commission d'une infraction pénale est passible de la sanction prévue pour cette infraction particulière. Même si la loi ne précise pas ce en quoi consiste l'entente, selon la jurisprudence, l'entente inclut la complicité matérielle et morale. La participation à des actes relevant de la criminalité organisée constitue à la fois une circonstance aggravante et une infraction distincte en vertu de l'article 287 CP. L'existence d'une organisation criminelle présuppose une certaine structure organisationnelle ; le simple accord en vue d'entreprendre conjointement des activités criminelles ne suffirait pas pour établir une telle structure. L'association en vue de commettre des infractions est considérée comme un délit même si les infractions envisagées ne sont pas commises dans la réalité ou découvertes.
13. Les actes commis sur le territoire national relèvent de la compétence de Saint-Marin (principe de territorialité, article 5 CP). Pour établir la compétence territoriale pour une infraction de corruption, il suffit que l'accord, la promesse, l'offre, la remise ou la réception relatif à l'avantage indu ait lieu à Saint-Marin, même si les conséquences illicites se produisent à l'étranger. La loi de Saint-Marin s'applique également à quiconque commet une des infractions explicitement visées à l'article 6 CP, paragraphes 1 et 2 (par exemple, extorsion, manipulation de cours, espionnage, révélation de secrets politiques, corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux, terrorisme, contrefaçon, traite des êtres humains, etc.), ainsi que quiconque commet à l'étranger une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de 2^e degré au minimum, si l'infraction en question cause un préjudice à un citoyen saint-marinais (article 6 CP, paragraphe 3).
14. Saint-Marin n'extrade pas ses ressortissants en règle générale, sauf lorsque cela est explicitement prévu par une convention internationale à laquelle le pays a adhéré (article 8, paragraphe 2, alinéa 4 CP). Saint-Marin a adhéré à la Convention européenne d'extradition (STE 024) en 2009⁹. Enfin, des accords bilatéraux d'extradition et de coopération judiciaire ont été conclus avec plusieurs pays, tels que les suivants : Belgique, France, Italie, Kenya, Lesotho, Malawi, Pays-Bas, Ouganda, Royaume-Uni et Etats-Unis d'Amérique.

⁹ Saint-Marin a ratifié la Convention européenne d'extradition (STE 024) le 18 mars 2009 ; ladite convention est entrée en vigueur en ce qui concerne Saint-Marin le 16 juin 2009.

Principales initiatives en matière de lutte contre la corruption

15. Saint-Marin n'a ni politique ciblée ni organes spécialisés en matière de lutte contre la corruption. La répression de ce phénomène repose en grande partie sur les dispositions du droit pénal. Cela étant dit, le 2 juin 2008, dans le cadre de la préparation de l'adhésion au GRECO, le Gouvernement a décidé de créer un groupe de travail interministériel chargé d'examiner la législation nationale en vue de l'harmoniser avec les normes internationales dans ce domaine. Le groupe de travail susmentionné est composé de représentants du département des Affaires étrangères, du département de la Justice, du Bureau du Procureur et du Tribunal ; il coopère, le cas échéant, avec le Coordinateur des forces de police, l'Agence de renseignements financiers et d'autres administrations publiques.
16. D'autre part, plusieurs initiatives ont été lancées ou sont en cours en vue de prévenir la corruption au sein de l'administration publique (par exemple, nouvelles lois sur les procédures disciplinaires, sur le recrutement, sur les responsabilités des dirigeants, etc.). Des projets de textes réglementaires sont en cours d'élaboration en vue de moderniser l'administration publique et de renforcer sa transparence, son efficacité et sa responsabilité (concernant, par exemple, un modèle d'organisation de l'administration publique, des codes de conduite, des procédures administratives, l'accès à l'information, etc.).
17. En ce qui concerne la passation des marchés publics, elle est régie par la Loi n° 96 du 17 septembre 1999, le Décret n° 10 du 20 janvier 2000, tel que modifié par le Décret n° 62/2000, le Décret n° 100/2001, la Loi n° 49/2002 et le Décret délégué n° 97/2011. L'administration publique ou l'entreprise d'Etat compétente peuvent attribuer des projets, directement ou en faisant jouer la concurrence, à des professionnels qui ne travaillent pas avec l'administration publique, sur la base d'un contrat ponctuel. La réalisation du projet est attribuée au travers d'une procédure d'adjudication, telle que réglementée par le Décret délégué n° 97/2011 (article 3). L'organe de décision de l'entité adjudicatrice approuve, à sa seule discrétion et sur proposition du chef de ladite entité, le type de procédure retenu, la liste des entreprises à inviter (s'il ne s'agit pas d'une adjudication publique) et les critères d'attribution, en fonction du type de marché et en conformité avec les conditions fixées par le Décret n° 10/2000 (article 10). Les entreprises intéressées doivent faire une demande d'inscription dans le registre pertinent pour pouvoir participer à l'adjudication du marché en question. Les personnes qui ont fait l'objet d'une procédure de faillite ou de liquidation, qui ont commis des fautes graves et avérées susceptibles de jeter un doute sur leur fiabilité en tant que soumissionnaire ou qui n'ont pas respecté leurs obligations fiscales et sociales ne peuvent prétendre à une inscription sur le registre susmentionné ; si ces entrepreneurs y sont déjà inscrits, ils sont alors suspendus du registre. A titre exceptionnel, l'administration publique et les entités du secteur public peuvent également faire appel à des entreprises non inscrites sur le registre pour des services provisoires et spéciaux, sous réserve de l'accord du Congrès d'Etat. Un système de contrôle interne (exercé par la Commission du contrôle des finances publiques) et externe (par voies non-judiciaire et judiciaire) des procédures de passation de marchés est en place.

b. Analyse

18. La République de Saint-Marin a récemment introduit des changements importants en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris en renforçant le cadre législatif du pays et en développant ses structures institutionnelles de sorte à désigner des organes ou personnes responsables et à assurer la coordination des activités entre ces organes ou personnes. L'EEG apprécie à leur juste valeur les efforts accomplis par les autorités saint-

marinaises à cet égard. Sachant que la plupart de ces changements ont été introduits pour mettre rapidement la législation nationale saint-marinaise en conformité avec les règles internationales (comme le recommandent, entre autres, MONEYVAL, l'OCDE et le FMI), l'EEG estime qu'il faut davantage de temps et de pratique pour que ces changements entrent totalement dans les mœurs.

19. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, Saint-Marin semble pareillement suivre une approche déterminée par des recommandations émises par des acteurs internationaux. L'EEG se félicite de la décision de Saint-Marin de s'associer aux efforts de lutte contre la corruption de la communauté internationale. En outre, la mise en place d'un groupe de travail interministériel pour assurer une approche coordonnée dans ce domaine (voir paragraphe 15) constitue un pas positif. Cela étant, l'EEG est fermement convaincue que les autorités doivent mettre en œuvre une approche plus proactive de lutte contre la corruption, en étroite coordination avec la société civile, afin que Saint-Marin puisse pleinement tirer profit de la mise en œuvre des normes internationales et y contribuer dans la pratique.
20. En ce qui concerne en particulier les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, autrement dit la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191), ainsi que la Convention civile sur la corruption (STE 174), Saint-Marin n'en a ratifié aucun à ce jour. Les autorités ont confirmé leur intention d'adhérer sans tarder à ces instruments, une fois les ajustements nécessaires apportés à la législation nationale. L'EEG salue l'intention exprimée par les autorités d'améliorer les dispositions de lutte contre la corruption inscrites dans le droit national. La concrétisation de cette intention enverrait un signal clair à l'opinion publique et à la communauté internationale que la corruption est inacceptable à Saint-Marin. L'EEG encourage Saint-Marin à mener à terme la révision législative en cours dans les meilleurs délais, afin que la ratification des instruments STE 173, STE 174 et STE 191 puissent intervenir dans un avenir proche.
21. L'EEG s'est fait dire à plusieurs occasions qu'il n'existe pas de « problème » de corruption à Saint-Marin et que l'exposition à ce phénomène est généralement perçue comme faible. En outre, Saint-Marin a acquis une expertise très limitée en matière de dépistage et d'instruction d'infractions de corruption. Aucune étude n'a été conduite à ce jour pour analyser la situation réelle ou identifier dans le pays les secteurs à risque, où la corruption aurait particulièrement tendance à apparaître, bien qu'un certain nombre de représentants, tant des autorités publiques que de la société civile, aient indiqué que la passation des marchés publics et les contrats publics sont des secteurs requérant une attention et une transparence accrues. Même s'il existe de nombreux textes législatifs sur ce domaine, leur mise en œuvre concrète soulève toujours des questions (telles que les autorités compétentes, les types de contrôle mis en œuvre, le recours important aux procédures de passation de marchés non concurrentielles plutôt que concurrentielles, l'examen des cahiers des charges afin de s'assurer qu'ils ne sont pas taillés sur mesure, etc.).
22. Lors de la visite sur place, l'EEG a demandé à différents interlocuteurs issus de divers secteurs d'expliquer la notion de corruption telle qu'ils l'entendent. La majeure partie des répondants ont fait état des pots-de-vin et du népotisme, en limitant ces agissements aux agents publics. Ils ont indiqué que Saint-Marin étant une communauté de petite taille, il y existe une tradition de faveurs et qu'une faveur accordée en échange d'une action « convenable » n'est pas perçue comme une infraction. L'exemple du recrutement d'un agent a été cité : entre deux personnes ayant des compétences identiques, la préférence serait accordée à celle que l'on connaît déjà. Dans ce contexte, l'EEG a également été informée des réformes menées par les autorités pour renforcer

la transparence des processus décisionnels dans différents secteurs d'activité (administration publique, marchés publics, personnes morales, système financier, etc.). L'EEG estime qu'il s'agit d'un processus permanent que les institutions comme les citoyens doivent démarrer en changeant les perceptions, comportements et pratiques chaque fois que nécessaire, afin de mieux lutter contre la corruption et d'éviter tout népotisme ou favoritisme.

23. La compréhension quelque peu étroite du phénomène de la corruption, notamment par les autorités interrogées, n'est guère surprenante étant donné que la législation saint-marinaise incrimine la corruption dans le secteur public (infractions commises par des agents publics au préjudice de l'administration publique), mais n'incrimine pas la corruption dans le secteur privé et ne tient pas non plus dûment compte de l'infraction de trafic d'influence, qui implique une relation triangulaire, et de ses caractéristiques très spéciales pour lutter contre la corruption des personnes qui sont dans les sphères du pouvoir et tentent de tirer profit de leur situation. Les modifications au Code pénal élargissant le champ des infractions de corruption (par exemple, corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux) sont plutôt récentes – elles datent de la mi-2008 ; certaines d'entre elles ont été mises en œuvre afin d'apporter une réponse, à travers la loi, à un certain nombre de situations illicites échappant à toute sanction dans la pratique en raison de lacunes de la législation (par exemple, l'incitation à la corruption ou la corruption liée à des actes accomplis conformément aux devoirs de fonction). L'EEG rappelle que la transposition et la mise en œuvre de la Convention sont examinées en profondeur dans le cadre du Troisième Cycle d'évaluation du GRECO, dont Saint-Marin fera l'objet à un stade ultérieur. Pour cette raison, et conformément à sa pratique habituelle, le GRECO s'abstient de formuler des recommandations sur cette question à ce stade.
24. A la lumière de la situation décrite ci-dessus, l'EEG considère comme essentiel que la situation dans le pays soit mieux étudiée pour identifier les secteurs à risque de corruption, détecter les vulnérabilités, accroître la transparence ainsi que le contrôle des procédures administratives et prendre des mesures de prévention en cas de besoin. En procédant à une étude approfondie de la situation dans le pays, en analysant les facettes multiples sous lesquelles se manifeste la corruption et associant les différents acteurs au processus (société civile, médias, etc.), le pays peut adopter une approche plus proactive face au phénomène de la corruption et introduire des mesures législatives et institutionnelles déterminantes contre la corruption. Par conséquent, l'EEG recommande 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.**

II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS MIS À LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGÉS DANS LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Juges et tribunaux

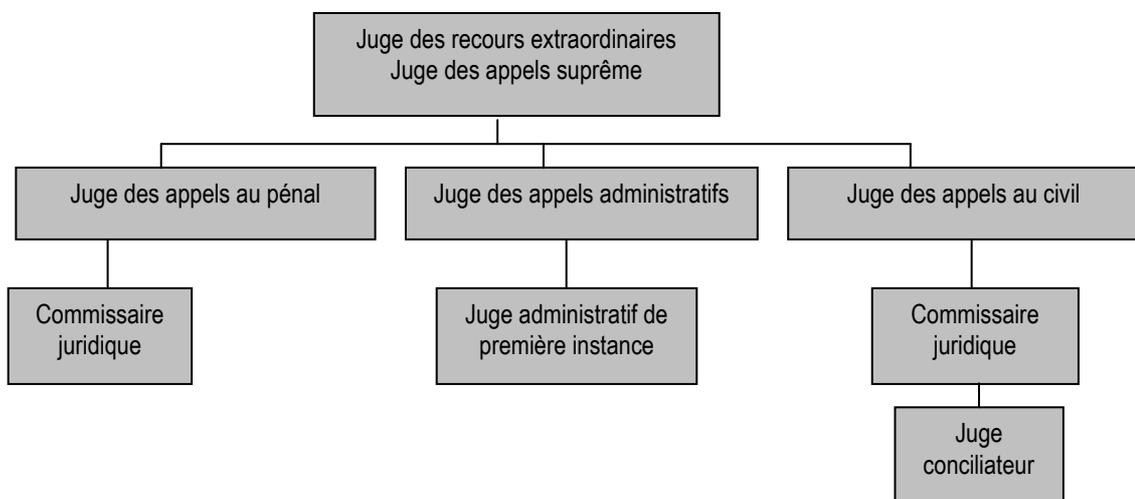
25. Basée sur le principe de séparation des pouvoirs, la Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin (article 3) garantit aux organes judiciaires, créés par la Loi constitutionnelle, une totale indépendance et liberté d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions. Le système judiciaire saint-marinais requérait, jusqu'à la réforme introduite par la Loi n° 145 du 30 octobre 2003, que les juges des juridictions inférieures du pays soient des personnes n'ayant pas la nationalité saint-marinaise ; cette condition obligatoire ne s'applique plus.
26. En vertu de la Loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003, le pouvoir judiciaire ne connaît que la loi, les juges devant procéder à une interprétation et à une application strictes des lois en vigueur. La Loi n° 145 du 30 octobre 2003 relative au système judiciaire décrit le cadre institutionnel pertinent. En particulier, elle reconnaît à un Tribunal unique une compétence de droit commun et en matière administrative. Ce tribunal comprend deux chambres spécialisées, l'une pour les questions de droit administratif et l'autre pour celles de droit commun, cette dernière étant subdivisée en sections des affaires civiles, des affaires pénales, de la justice pour mineurs et des affaires familiales. L'organisation et le contrôle de ses activités sont confiés au Magistrat principal, désigné pour un mandat de cinq ans par le Conseil de la magistrature parmi les commissaires juridiques (juges) ayant au moins dix ans d'ancienneté. La compétence de droit commun est exercée par le juge des appels suprême, le juge des recours extraordinaires, le juge des appels, le commissaire juridique, le juge conciliateur et l'*Uditore Commissariale*.
27. Le commissaire juridique (*Commissario della Legge*) est l'organe juridictionnel de première instance, tant au civil qu'au pénal. En matière pénale, il est chargé de l'instruction et rend les décisions en première instance. L'article 2 du Code de procédure pénale (CPP) stipule que le commissaire juridique est responsable de la conduite de toute action pénale, alors que l'article 24 de la Loi n° 83 du 28 octobre 1992 spécifie d'autre part que les jugements sont rendus par un commissaire juridique qui n'a pas été chargé de l'instruction, afin d'assurer totalement l'impartialité du premier¹⁰. L'*Uditore Commissariale* aide le commissaire juridique dans ses activités ; le commissaire juridique peut déléguer ou confier à l'*Uditore Commissariale* les fonctions d'enquête préliminaire dans les questions tant civiles que pénales.
28. Le juge des appels au civil et au pénal et le juge des appels administratifs statuent respectivement sur tout appel formé contre les décisions rendues par les commissaires juridiques en matière civile et pénale, par le juge conciliateur, en vertu de l'article 3 de la Loi 145/2005 (mais seulement sur les jugements rendus au civil dans des affaires concernant des biens meubles d'une valeur supérieure à 50 000 EUR), et par le juge administratif. Les juges des appels sont compétents pour trancher des éléments de fait et de droit ; en particulier, l'article 196 du Code de procédure pénale dispose que le juge des appels est compétent pour traiter tous les

¹⁰ Dans son arrêt du 25 juillet 2000, la Cour européenne des Droits de l'Homme, considérant le double rôle de juge d'instruction et de juge du fond que le *Commissario della Legge* a joué dans la procédure abrégée (*procedura sommaria*), a conclu à l'unanimité à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme relatif au droit à être jugé par un tribunal impartial (affaire « *Tierce et autres c. Saint-Marin* »). La possibilité d'un cumul de fonctions par le *Commissario della Legge* a été supprimée par la Loi n° 83 de 1992.

aspects d'une affaire (*piena cognizione del giudizio*). En cas de recours introduit uniquement par la partie défenderesse, le juge ne peut ni imposer une peine plus sévère ni revenir sur un avantage accordé.

29. Au pénal, le juge des appels suprême statue sur les appels contestant la légitimité des mesures de précaution visant à la fois des personnes et des biens et a à connaître de l'exécution des peines. Au civil, il statue sur les exceptions d'incompétence et, en matière civile et administrative, fait fonction de troisième degré de juridiction. Le juge des recours extraordinaires statue sur les conflits entre les juridictions civiles, pénales et administratives, sur l'abstention et l'objection des magistrats, sur les recours en réexamen de jugements rendus au pénal ainsi que sur les recours en nullité (*querela nullitatis*) et les demandes de réparation intégrale (*restitutio in integrum*) dont peuvent faire l'objet les jugements définitifs rendus au civil.

Organisation des tribunaux de Saint-Marin



30. La Cour constitutionnelle (*Collegio Garante della costituzionalità delle norme*) a été créée par la Loi n° 36 du 26 février 2002. Son organisation, son fonctionnement et son régime d'incompatibilité sont régis par la Loi qualifiée n° 55 du 25 avril 2003. Elle se compose de trois juges permanents et de trois juges suppléants, désignés par le Grand Conseil Général à une majorité des deux tiers pour un mandat de 4 ans. La Cour constitutionnelle vérifie que les lois, actes et autres dispositions ayant acquis force de loi sont conformes aux principes constitutionnels ; elle vérifie l'admissibilité de tout référendum, tranche les cas de conflit entre des institutions constitutionnelles et censure le cas échéant les activités des Capitaines-régents (*Sindacato sui Capitani Reggenti*)¹¹.

¹¹ Tous les actes des Capitaines-régents, y compris ceux qu'ils accomplissent en qualité de présidents du Grand Conseil Général, sont soumis au « Conseil de régence » (*Sindacato sui Capitani Reggenti*). Notamment, à la fin de leur mandat, les Capitaines-régents sont soumis à l'examen d'un conseil, qui examine ce qu'ils ont accompli ou omis d'accomplir, autrement dit ce qu'ils pourraient avoir accompli en outrepassant leurs compétences en violation des dispositions législatives ou ce qu'ils pourraient avoir omis d'accomplir en manquant à leurs obligations. Le « Conseil de régence », d'origine ancienne, représente une voie de recours offerte à tous les citoyens de Saint-Marin, susceptible d'être mise en œuvre *a posteriori*, y compris en cas de violation présumée des règles de protection du secret du vote parlementaire. Le Conseil est compétent pour établir la responsabilité « institutionnelle » des Capitaines-régents, qui peuvent être également tenus pour responsables de leurs actions devant les juridictions pénale et/ou civile, selon le cas.

31. Le Conseil de la magistrature a la responsabilité exclusive de nommer, affecter, révoquer, promouvoir et sanctionner les magistrats. Il siège en sessions ordinaires et plénières, qui sont présidées par les Capitaines-régents qui n'ont pas de droit de vote dans ce contexte. Tous les juges du Tribunal unique (18 au total) et le ministre de la Justice (qui n'a pas de droit de vote) prennent part aux sessions ordinaires ; les sessions ordinaires portent essentiellement sur l'administration générale de la justice et l'organisation de son travail (par exemple, critères de répartition de la charge de travail). Tous les juges du Tribunal unique, 10 membres de la Commission de la justice du Parlement et le ministre de la Justice (qui a un droit de vote) prennent part aux sessions plénières. Les sessions plénières portent, entre autres, sur les questions relatives à la nomination et à la révocation. Le Conseil de la magistrature se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an (tous les six mois) et en session plénière au moins une fois par an (pour l'adoption du rapport annuel sur l'état de la justice). Les décisions sont prises à la majorité des présents.
32. Les juges sont recrutés à l'issue de concours nationaux. Il est nécessaire d'avoir une expérience professionnelle spécifique pour participer à un tel concours. A l'issue d'une période d'essai de trois ans et après confirmation par le Conseil de la magistrature siégeant en session plénière, le mandat des commissaires juridiques, des juges administratifs de première instance, des juges des appels, des juges conciliateurs et des *Uditori Commissariali* est confirmé pour une durée indéterminée (sauf démission ou renvoi pour motifs disciplinaires). Les juges sont promus sur la base de critères combinant ancienneté et mérite. Les juges des appels suprêmes, les juges des recours extraordinaires et les juges en charge de la responsabilité civile des magistrats sont nommés par le Conseil de la magistrature en session plénière (à une majorité des deux tiers), qui les choisit parmi des juristes de bonne réputation satisfaisant aux critères obligatoires établis pour les juges des appels.
33. Les juges sont soumis à certaines restrictions sur le plan des activités extrajudiciaires (par exemple, participation aux activités d'un parti politique ou d'un syndicat, acceptation d'un emploi dans le privé, etc) ; toute activité extrajudiciaire doit être autorisée par le Conseil de la magistrature (par exemple, travaux universitaires au sein d'une université). Les cas d'incompatibilité peuvent entraîner la suspension temporaire ou la révocation du poste.

Procuratore del Fisco et Pro-Fiscale

34. Dans le système actuel, à Saint-Marin, le *Procuratore del Fisco* et le *Pro-Fiscale* exercent l'action publique en matière pénale. Par ailleurs, ils sont chargés d'évaluer les demandes de rejet d'une affaire.
35. Il convient de noter que le mode de désignation et les fonctions du *Procuratore del Fisco* et du *Pro-Fiscale* font l'objet d'un réexamen à l'occasion de la réforme du Code de procédure pénale, qui envisage d'en faire de véritables magistrats du ministère public dans un système de type accusatoire.
36. Le *Procuratore del Fisco* et le *Pro-Fiscale* sont recrutés à l'issue d'un concours ouvert aux avocats âgés de plus de 30 ans et aux professeurs de droit travaillant au sein d'une université (professeurs de droit titulaires ou professeurs de droit recrutés par concours par une université).

Police

37. Il existe trois forces de police à Saint-Marin : la Police civile, qui relève du ministère de l'Intérieur, la Gendarmerie de Saint-Marin et la Garde de la forteresse (*Guardia di Rocca*) – qui appuie la Gendarmerie en vertu d'une loi de 1987 ayant redéfini son rôle. La Gendarmerie et la Garde de la forteresse relèvent du ministère des Affaires étrangères. Ces trois organes remplissent des fonctions de sécurité publique et d'enquête. Saint-Marin compte quelque 200 policiers au total, dont 80 appartiennent à la Police civile.
38. La Police civile est une force non militaire qui traite, entre autres, les affaires de délinquance fiscale et économique. La Gendarmerie est une force de police militaire qui a des compétences spécifiques en matière d'ordre et de sécurité publics. La Garde de la forteresse est une force de police militaire compétente en matière d'ordre public ; de plus, elle assure le contrôle des frontières et des tâches douanières. Dans le cadre de cette activité, la Garde de la forteresse, en coopération avec d'autres services répressifs, effectue des contrôles du transport transfrontières d'espèces et d'instruments assimilés (Décret délégué n° 74/2009).
39. Les forces de police sont habilitées à adopter des mesures de précaution de façon autonome (arrestation et détention), lesquelles expirent automatiquement si elles ne sont pas confirmées par le juge d'instruction compétent dans un délai de 96 heures à compter de la notification. La police peut également saisir le *corpus delicti* et tout autre objet pertinent sous réserve de la procédure de confirmation susmentionnée.
40. Les agents des forces de police sont recrutés par concours. Quiconque a été reconnu coupable d'une infraction intentionnelle est exclu d'office du concours. Les agents de la Police civile sont soumis aux règles de conduite des agents publics, ainsi qu'aux obligations déontologiques spécifiques définies par la Loi n° 142/1990. Les agents de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse sont soumis aux dispositions disciplinaires de l'Arrêté n° 15/1990 relatif au corps militaire ainsi qu'aux dispositions des lois spéciales relatives au corps militaire, c'est-à-dire Loi n° 131/1987 et Loi n° 132/1987, telles que modifiées. Le Congrès militaire est responsable de l'évaluation et de l'instruction des manquements passibles de sanctions disciplinaires.
41. Les agents des forces de police ne sont pas autorisés à occuper des fonctions politiques ou un emploi secondaire (Loi n° 142 de 1990 relative au corps de la Police civile, Loi n° 131 de 1987 relative au corps de la Gendarmerie et Loi n° 132 de 1987 relative à la Garde de la forteresse).

Enquêtes pénales

Enquêtes pénales

42. Le système pénal de Saint-Marin est fondé sur le principe de la légalité des poursuites. Les poursuites sont engagées par le juge d'instruction. Si une affaire est déboutée, la personne lésée ou le plaignant a le droit d'introduire un recours devant le juge des appels, habilité à ordonner la réouverture de l'affaire par un juge d'instruction différent.
43. Dans l'exercice de ses fonctions de prévention de la délinquance, la Police peut recueillir des informations sur les activités criminelles – y compris par le biais des dénonciations anonymes et des informateurs – auquel cas elle doit en informer le juge d'instruction. Après avoir introduit la *notitia criminis* dans les registres pertinents, le juge ouvre une instruction judiciaire. Le juge d'instruction a le pouvoir de demander à chacune des trois forces de police de faire office de

police judiciaire dans la conduite d'une enquête. Le juge d'instruction ne peut être le magistrat du siège chargé de statuer sur la même affaire.

44. Les procès sont publics et présidés par un seul juge. Aucune disposition ne prévoit de procès par un jury. Les parties défenderesses ont le droit d'être présentes et de consulter un avocat même au cours de l'enquête préliminaire. Elles peuvent être confrontées à des témoins cités contre elles ou les questionner, et présenter des témoins et des preuves à leur décharge. Les parties défenderesses ont accès à toutes les preuves détenues par l'autorité judiciaire compétente susceptibles d'être prises en compte dans leur affaire. Elles bénéficient de la présomption d'innocence et ont droit à deux niveaux d'appel. La publicité des débats fait l'objet de restrictions durant la phase de l'enquête ; la publicité est garantie (sauf exceptions spécifiques prévues par la loi) durant la phase contradictoire du procès (article 8, Loi n° 93/2008). La publication de documents protégés par le secret de l'instruction constitue une infraction pénale (article 192bis CP).
45. La phase préliminaire de l'enquête consiste en procédures, telles que des interrogatoires, auditions de témoins, confrontations, identifications, perquisitions et rapports d'experts, qui sont directement mises en œuvre par le juge d'instruction. Certaines de ces procédures peuvent aussi être mises en œuvre par la police judiciaire. Dans le cadre d'une instruction impliquant des éléments de criminalité économique, l'autorité judiciaire et la police peuvent s'appuyer sur l'expertise de la Banque centrale de Saint-Marin et de l'Agence de renseignements financiers (ARF). Celle-ci intervient s'il existe des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
46. Durant des poursuites pénales, des mesures de précaution peuvent être appliquées à des personnes (détention préventive, assignation à résidence, interdiction ou obligation de rester sur le territoire national, interdiction d'expatriation, etc. – articles 53 et suivants du CPP) ou à des biens (saisie et confiscation – articles 59 et suivants et article 74 du CPP). Ces mesures sont ordonnées par l'autorité judiciaire et exécutées par la police. Elles peuvent être contestées devant le juge des appels au pénal dans un délai de 10 jours à compter de la notification ou de l'exécution de la mesure en question (article 56 CPP). La décision du juge des appels au pénal peut être contestée, dans un délai de 30 jours, devant le juge des appels suprême, qui statue sur le bien-fondé de la mesure de précaution en question.
47. Les poursuites peuvent être abandonnées lorsque les preuves recueillies ne sont pas assez solides d'un point de vue juridique pour établir la culpabilité de la partie défenderesse. Dans ces circonstances, le juge d'instruction transmet les comptes rendus écrits des débats au *Procuratore del Fisco* et sollicite son avis sur la clôture de la procédure. Si cet avis est positif, le juge d'instruction ordonne le classement de l'affaire et l'acquiescement de la partie défenderesse. L'affaire ne pourra être réouverte que si de nouveaux éléments de preuve apparaissent contre la partie défenderesse (article 135 CPP). Si le *Procuratore del Fisco* ne consent pas à classer l'affaire, la phase d'enquête préliminaire se poursuit autant que nécessaire; cette phase doit être conclue suivant le principe de célérité, avec respect des délais de prescription tels que définis à l'article 6, alinéa 2 de la Loi n° 93/2008.
48. Si les preuves recueillies sont assez solides pour établir la responsabilité de la partie défenderesse, l'autorité judiciaire ordonne le renvoi de l'affaire, en formulant l'accusation et en demandant qu'une date soit fixée pour l'audience. Au cours du procès, plus précisément au cours du contre-interrogatoire, de nouveaux éléments de preuve peuvent être apportés,

examinés et comparés avec ceux recueillis durant l'enquête préliminaire. Le *Procuratore del Fisco* exerce l'action publique.

49. Au terme de la collecte des éléments de preuve, le *Procuratore del Fisco*, l'avocat de la partie demanderesse et l'avocat de la partie défenderesse font chacune leur déclaration finale en présentant leur demande respective.
50. Le juge qui statue sur l'affaire prononce la décision d'acquittement ou de condamnation de la partie défenderesse (articles 161 et 162 CP). En cas de condamnation, le juge ordonne également le remboursement des dépenses et la réparation des dommages de la partie demanderesse. Le juge doit ordonner la confiscation des biens saisis ou la confiscation de la valeur. Les motifs à la base des décisions peuvent être rédigés séparément et déposés auprès du registre du tribunal. Le dépôt doit être notifié aux parties. Chaque partie concernée peut interjeter appel contre la décision dans un délai de 30 jours, en précisant les motifs de l'appel (qui sont alors déposés dans un délai de 30 jours à compter de la notification du dépôt des motifs de la décision). La procédure d'appel prend la forme d'une audience publique à laquelle prennent part toutes les parties même si elles ne font pas appel. La décision en première instance ne peut entraîner une peine plus sévère pour la partie défenderesse que si l'appel est présenté par le *Procuratore del Fisco*. Après la lecture du jugement en appel, la décision du tribunal devient définitive.

Organes spécialisés dans la lutte contre la corruption au sein des services répressifs

51. Il n'existe pas de directions, services, unités ou personnes spécialisés au sein de la police et de l'appareil judiciaire ayant des fonctions et/ou pouvoirs spécifiques de prévention, contrôle, enquête et exécution de mesures en matière de lutte contre la corruption.
52. Cela étant dit, une certaine spécialisation dans le domaine des infractions financières (notamment liée aux dispositions de lutte contre le blanchiment de capitaux) est intervenue ces dernières années. Les agents de police qui ont des aptitudes spécifiques et ont bénéficié d'une préparation en rapport avec la prévention et la répression des infractions financières peuvent être détachés auprès de l'Agence de renseignements financiers (ARF). Les autorités ont indiqué qu'il existe 20 à 22 agents qui possèderaient ce type d'expertise et sont disposés à rejoindre une équipe d'enquête financière, le cas échéant. D'autre part, l'ARF prévoit d'organiser à l'intention des agents de police une formation concernant la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (par exemple, cours et stages d'une durée de six mois au maximum) ; un mémorandum d'accord est en cours d'adoption entre l'ARF et les forces de police compétentes à cet effet. Les autorités ont indiqué qu'un Groupe interforces (composé d'officiers de la Police civile, de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse) avait été créé en 2009 pour traiter des cas de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et, en règle générale, de crime économique. Il compte 6 officiers. De plus, un Service de répression des fraudes a été établi en 2010. Composé de 10 officiers de la Police civile, il opère selon les besoins du Bureau de contrôle et de surveillance des activités économiques et remplit des fonctions indépendantes de la Police civile, tout en ne constituant pas un corps distinct. Enfin, un autre Groupe interforces remplissant des fonctions de police judiciaire a été créé en 1998. Il est composé de 5 officiers qui collaborent avec la Cour dans les enquêtes pénales.

Techniques d'enquête spéciales

53. La Loi n° 98 du 21 juillet 2009 a introduit les écoutes téléphoniques en tant que technique spéciale pour réaliser des enquêtes, y compris sur les infractions de corruption. S'il existe des motifs sérieux de soupçon et des motifs raisonnables de penser que des écoutes téléphoniques sont absolument nécessaires pour la poursuite d'une enquête, le juge d'instruction demande au juge chargé de statuer sur l'affaire (ou à un autre commissaire juridique désigné par le Magistrat en chef), par un décret motivé, l'autorisation d'ordonner des écoutes téléphoniques, en précisant leur modalités et leur durée qui, en tout état de cause, ne peut excéder 3 mois. La durée des écoutes téléphoniques peut être exceptionnellement prorogée de 3 mois au maximum. En cas d'urgence, s'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un retard peut gravement compromettre l'enquête, le juge d'instruction peut ordonner des écoutes téléphoniques au moyen d'un décret motivé ; cette décision doit être validée dans un délai de 48 heures par le juge chargé de statuer sur l'affaire. Le juge d'instruction pilote les opérations d'écoute téléphonique, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire ou d'un autre agent compétent.
54. Par ailleurs, l'article 15 de la Loi n° 28/2004 (telle que modifiée par la Loi n° 92/2008) prévoit la mise en œuvre d'autres moyens spéciaux d'enquête, tels que les livraisons surveillées, les opérations d'infiltration, l'achat simulé de produits, etc. Ces techniques peuvent être utilisées par la police (avec l'autorisation du juge d'instruction) avant que la procédure judiciaire ne soit formellement ouverte, afin de recueillir des preuves d'infractions liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Tout élément de preuve obtenu par ces moyens peut être également exploité dans les procédures concernant les infractions principales par rapport au blanchiment de capitaux (article 15, paragraphe 5, Loi n° 28/2004). Enfin, les techniques d'enquête spéciales peuvent également être utilisées, à la demande du juge compétent, en relation avec d'autres types d'infractions, dans le cadre d'enquêtes préliminaires.

Accès aux données financières et autres

55. L'article 36 de la Loi n° 165 du 17 novembre 2005 (Loi relative aux sociétés et aux services bancaires, financiers et d'assurance), telle que modifiée par la Loi n° 5 du 21 janvier 2010, dispose que le secret bancaire ne peut être opposé aux autorités ci-après dans l'exercice de leurs fonctions publiques : a) le commissaire juridique en matière pénale ; b) la Banque centrale de la République de Saint-Marin dans le cadre de sa mission de surveillance ; c) l'Agence de renseignements financiers (ARF) ; d) le Bureau central de liaison (en vertu de l'article 3 du Décret-loi n° 36/2011) ainsi que les autres organes publics de Saint-Marin responsables de l'échange direct d'informations avec des homologues étrangers conformément aux accords internationaux en vigueur.
56. En 2010, la levée du secret bancaire sur les sociétés mères, y compris les sociétés mères étrangères, a été confirmée par la législation (en vertu des dispositions de la Loi n° 5 du 21 janvier 2010). Le Décret-loi n° 36/2011 a introduit une règle transitoire pour les groupes transnationaux existant antérieurement, qui établit clairement que les informations doivent être obligatoirement transmises à la société mère étrangère, même si aucun accord ne lie les autorités de surveillance respectives. En outre, des documents interprétatifs et des instructions ont été élaborés par la Banque centrale de Saint-Marin, afin de souligner explicitement que la communication d'informations par les institutions financières saint-marinaises sur leurs clients aux institutions financières d'autres pays, qui sont susceptibles d'en avoir besoin afin de s'acquitter de leurs obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ne constitue pas une violation du secret bancaire. Au contraire, lorsqu'une telle

divulgarion d'informations est nécessaire pour que soit respecté un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, elle constitue une obligation assortie de sanctions en vertu de l'instruction de l'ARF n° 2009-02.

57. Le Décret-loi n° 65 du 14 mai 2009 prévoit l'établissement d'une base de données par la Banque centrale de Saint-Marin, en vue de faciliter l'échange de données sur les clients et les bénéficiaires effectifs entre les banques saint-marinaises et italiennes.

Mesures spéciales destinées à encourager la coopération ; protection des collaborateurs et témoins

58. Saint-Marin n'a adopté aucune mesure spécifique pour protéger les témoins, les victimes et les collaborateurs de la justice. A cet égard, les règles générales relatives à la protection des agents publics et des parties aux procédures s'appliquent. L'intimidation peut être assimilée à une infraction de menaces (article 181 CP), de violence domestique (article 179 CP) et d'extorsion (article 196 CP).
59. Les déclarations faites devant les autorités judiciaires lors d'audiences préliminaires sont susceptibles d'être utilisées comme des éléments de preuve au tribunal si la présence du témoin au tribunal n'est pas possible.
60. Des preuves émanant de témoins anonymes ne peuvent pas être pris en compte.
61. Il n'existe pas de privilèges ou d'arrangements susceptibles d'être proposés à un suspect ou à une personne condamnée qui accepte de coopérer avec la police et la justice dans une affaire de corruption (par exemple, marchandage judiciaire ou autre procédure transactionnelle). Il peut être tenu compte de circonstances atténuantes en cas de confession utile et spontanée (article 90 CP).

b. Analyse

62. Les informations recueillies par l'EEG n'indiquent pas que la police, le ministère public ou les autorités judiciaires aient pâti de politiques inadaptées ou d'ingérences dans leur action contre les infractions liées à la corruption. S'agissant de la répartition de la charge de travail au sein du tribunal, la compétence de droit commun est scindée entre les affaires civiles et les affaires pénales, catégories auxquelles les commissaires juridiques sont affectés par le Magistrat en chef en fonction de critères de répartition du travail approuvés par le Conseil de la magistrature. S'agissant des termes particuliers du statut du personnel des services chargés de faire respecter la loi, comme l'a souligné la partie descriptive, les juges et les agents des forces de police sont recrutés par voie de concours, l'évolution de leur carrière est basée sur le mérite et ils doivent passer un examen pour être promus. Les juges relèvent de l'autorité du Conseil de la magistrature. Sur les trois forces de police, c'est-à-dire la Gendarmerie, la Garde de la forteresse et la Police civile, seule cette dernière (qui est chargée de la criminalité en col blanc) est soumise aux règles de conduite des agents publics. Les agents de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse sont soumis aux dispositions disciplinaires propres à ces corps. L'EEG a appris qu'avant 2003, les juges des juridictions inférieures du pays devaient être des personnes n'ayant pas la nationalité saint-marinaise afin de mieux s'assurer de leur impartialité ; cette condition obligatoire ne s'applique plus et les juges peuvent désormais être des ressortissants saint-marinais. Il n'a pas été élaboré de code de conduite spécial pour la police ou la magistrature, mais les règles générales relatives aux incompatibilités et interdictions pour les agents publics auraient été incluses dans les lois et les décrets régissant le fonctionnement des organes respectifs.

63. Pour ce qui est de l'instruction concrète des infractions de corruption, le niveau d'expertise dans ce domaine au sein de la police et des autorités judiciaires semble plutôt faible. L'EEG a appris que les officiers chargés de la lutte contre la criminalité en col blanc étaient ceux qui appartenaient aux Groupes interforces de la Police (Groupe interforces chargé des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et, plus généralement, le crime économique, et Groupe interforces remplissant des fonctions de police judiciaire) et au Service de répression des fraudes. Il n'existe pas d'unités, groupes ou agents spécialisés dans le dépistage et l'instruction des infractions de corruption. De même, il n'existe pas de procureurs et de juges spécialisés dans les infractions de corruption. Pour traiter ce type d'affaires, les procureurs et les juges s'appuient sur leur propre expertise et l'auto-formation. Lors de la visite sur place, il est apparu à l'EEG que des efforts particuliers ont été accomplis pour mettre à niveau les outils législatifs et institutionnels de lutte contre le blanchiment de capitaux : un groupe spécialisé a été établi en 2009 au sein de la police (qui réunit des agents issus des trois différentes forces de police) pour traiter ce type d'infractions ; des efforts de formation notables ont été déployés dans ce domaine, des protocoles de coopération spécifiques ont été conclus, etc. De plus, l'EEG a constaté que, probablement en raison de ces efforts conséquents en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ces dernières années, pratiquement tous les agents interrogés estiment que l'expérience acquise dans le domaine des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et la fraude serait suffisante pour aborder la prévention et la répression de la corruption en cas de besoin.
64. L'examen des statistiques sur les infractions de corruption montre clairement que l'expérience actuelle dans ce domaine est très limitée (voir paragraphe 8). Selon les agents interrogés lors de la visite sur place, l'une des raisons de la rareté des affaires pourrait bien tenir au fait que la corruption n'est pas perçue comme un problème répandu à Saint-Marin. Cela étant dit, l'EEG a aussi pu recueillir, notamment auprès des médias, quelques points de vue plus critiques soulignant que le risque de corruption à Saint-Marin est réel ; quelques exemples concrets ont été cités, concernant les procédures d'octroi d'autorisations (affaire « *Licenzopoli* ») et des allégations de népotisme dans la conduite d'affaires publiques.
65. De l'avis de l'EEG, la perception selon laquelle Saint-Marin a un niveau de corruption très faible est fort susceptible d'avoir une incidence négative sur la vigilance des autorités à l'égard des risques de corruption présents et futurs. A ce propos, l'EEG a eu l'impression qu'il n'existe pas une approche proactive de dépistage et d'instruction des affaires de corruption à Saint-Marin. Il est clairement apparu à l'EEG que la compréhension des risques liés à la corruption est faible et que, même si des efforts particuliers sont consacrés à la formation aux fins d'une compréhension du phénomène de blanchiment de capitaux et à la législation destinée à lutter contre le blanchiment de capitaux, il n'en va pas de même s'agissant de la sensibilisation sur la corruption ou de la formation sur les méthodes de blanchiment des produits de la corruption. En effet, malgré les affirmations des différents interlocuteurs rencontrés au sein des forces de police et de l'appareil judiciaire lors de la visite sur place, l'EEG n'a pas été convaincu que les niveaux d'expérience en dépistage de la corruption et des agissements de blanchiment de capitaux y associés sont suffisamment développés dans les services répressifs concernés de Saint-Marin.
66. De plus, de nombreuses lois ayant une incidence sur la lutte contre la corruption ont été adoptées ou amendées ces dernières années ; on s'attend à davantage de réformes dans le contexte de la ratification des normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption (par exemple, concernant le trafic d'influence, la corruption dans le secteur privé, etc.). Il est essentiel que les autorités saint-marinaises chargées des enquêtes, poursuites et jugements aient non seulement une connaissance approfondie des dispositions nouvellement

introduites en théorie mais soient aussi en mesure de les appliquer dans la pratique. Les enquêtes ayant trait à la corruption qui sont susceptibles d'être ouvertes en vertu des nouvelles dispositions pénales se traduiront inévitablement par une augmentation de la charge de travail des agents répressifs et par la nécessité d'une expertise spéciale pour la réalisation des enquêtes sur la corruption. L'EEG recommande 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.**

67. La taille du pays permet l'existence de relations de travail étroites entre les agents et de la souplesse dont jouissent ceux-ci dans leur action, facteurs qui facilitent grandement la coopération en général entre les différentes autorités. L'EEG a appris que même si les ressources humaines sont limitées, un juge d'instruction pourrait mobiliser des ressources auprès de chacune des trois forces de police pour mener à bien une enquête. Il convient également de noter que de nombreux autres organes, y compris l'Agence de renseignements financiers (ARF) et le Bureau des impôts, utiliseraient la police en tant que structure opérationnelle et ne feraient pas réaliser des inspections ou contrôles complémentaires à leurs propres agents en cas de soupçon. La police a un accès direct à toutes les bases de données (sur les impôts, l'immatriculation des sociétés, les personnes condamnées, les véhicules, etc.). Les services répressifs interrogés ont souligné que l'échange d'informations entre eux a lieu promptement – en temps réel – et couramment. La Loi n° 92/2008 inclut des dispositions spécifiques sur la coopération entre l'ARF, la police, l'administration publique, la Banque centrale et les associations professionnelles compétentes, en vertu desquelles les autorités et associations susmentionnées sont obligées, sur demande motivée, de communiquer les données et les informations utiles à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.
68. Le recours aux techniques d'enquête spéciales est plutôt limité dans un pays de cette taille. Comme indiqué dans la partie descriptive, Saint-Marin a récemment (en 2009) adopté une loi spécifique relative aux écoutes téléphoniques (Loi n° 98/2009), technique applicable à toutes les infractions de corruption visées par le Code pénal saint-marinais. Cependant, l'utilité de cette loi n'a pas pu être appréciée par l'EEG en raison de certaines contraintes très pratiques rencontrées : le manque de matériels spécialisés pour réaliser les écoutes téléphoniques et l'inexistence de fournisseurs locaux de services de télécommunication à Saint-Marin, d'où la nécessité de recourir au système de télécommunication italien. Il est ressorti des discussions sur place que le recours à d'autres moyens d'enquête spéciaux (par exemple, les livraisons surveillées, les opérations d'infiltration et la collecte de renseignements) est aussi très limité, pour ne pas dire quasi inexistant. En conséquence, l'EEG recommande 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.**
69. L'EEG a appris que dans le cadre des enquêtes, les forces de police peuvent recueillir des informations auprès de sources anonymes (par téléphone ou par écrit) et auprès d'informateurs. De plus, tous les organes, entreprises et administrations publics sont tenus de communiquer à la Police civile les informations, rapports, résultats de recherche et données d'archives nécessaires pour qu'elle s'acquitte de ses tâches institutionnelles. Cela étant dit, suite aux entretiens qu'elle a eus lors de la visite sur place, l'EEG a eu le sentiment que la police pourrait être encore plus proactive dans ses enquêtes sur les infractions de corruption. Par ailleurs, il semblerait que les

citoyens ne soient pas toujours certains des moyens ou des canaux disponibles pour déclarer leurs soupçons de corruption, y compris de façon anonyme. D'après les dires, cela est particulièrement important dans un pays où « chacun connaît l'autre » et où les relations de bon voisinage pourraient être facilement compromises. Les interlocuteurs issus du secteur non gouvernemental et les autorités elles-mêmes ont reconnu que la mise en place d'une permanence téléphonique pour permettre aux individus de signaler les actes répréhensibles de façon anonyme lorsqu'ils ne souhaitent pas que leur identité soit révélée à des tierces personnes, pourrait s'avérer être un instrument précieux pour faciliter la révélation des cas de corruption. Une lacune importante à Saint-Marin est qu'aucune mesure spécifique n'y a été adoptée pour protéger les témoins, victimes et collaborateurs de la justice. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande 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.**

III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS EN MATIÈRE DE POURSUITES

a. Description de la situation

70. Les Chefs d'Etat (Capitaines-régents) jouissent d'une immunité étendue : ils ne peuvent pas être poursuivis de quelque façon ou à quelque titre que ce soit pendant les six mois que dure leur mandat. Cette immunité prend fin au terme du mandat, moment à partir duquel les Capitaines-régents peuvent être poursuivis devant un tribunal de droit commun (pénal, civil ou administratif) pour tout acte illicite commis pendant leur mandat. En outre, ils peuvent voir leur responsabilité engagée « à titre institutionnel » devant la Commission pour la garantie de la constitutionnalité des normes juridiques (Cour constitutionnelle) pour les actes qu'ils peuvent avoir accompli ou ne pas avoir accompli dans le cadre de leur mandat (par exemple, application incorrect d'un règlement). Les sanctions applicables en cas de responsabilité à titre institutionnel sont stipulées par une vieille loi datant de 1600 et incluent le blâme, l'interdiction de siéger au Grand Conseil Général et la privation des droits politiques.
71. Les membres du Parlement (Grand Conseil Général) jouissent d'une exonération de responsabilité, autrement dit d'une liberté d'expression, pour les votes et les opinions qu'ils expriment dans le cadre de leurs fonctions (article 36, Règles de procédure du Grand Conseil Général).
72. L'exonération de responsabilité ne s'applique pas aux ministres en ce qui concerne les opinions et les déclarations formulées dans le cadre de leurs fonctions gouvernementales (Congrès d'Etat). La responsabilité individuelle et collégiale des membres du Congrès d'Etat pour les actes réalisés dans l'accomplissement de leurs fonctions, comme la responsabilité civile, administrative et pénale, sont applicables conformément aux dispositions de l'Article 8 de la Loi n° 183/2005. De même, les juges ne jouissent pas d'une immunité spéciale.
73. Les diplomates saint-marinais en poste à l'étranger jouissent d'une immunité diplomatique conformément à la Convention de Vienne. La Décision n° 4 du 22 mars 2011, récemment adoptée, dispose que le Congrès d'Etat peut lever l'immunité diplomatique de tout représentant diplomatique ou consulaire (sans objet pour les consuls honoraires) visés par des poursuites pénales dans le pays d'accréditation. Cette mesure est également adoptée s'il existe de fortes présomptions qu'un représentant diplomatique ou consulaire a commis des actes de corruption dans le pays où il jouit d'une immunité diplomatique. La levée de l'immunité diplomatique est immédiatement notifiée au pays d'accréditation par voie diplomatique. A ce jour, un tel scénario ne s'est jamais produit pour des actes de corruption.

b. Analyse

74. Deux catégories de personnes bénéficient de l'inviolabilité à Saint-Marin, à savoir les Capitaines-régents et les diplomates. Les membres du Grand Conseil Général jouissent d'une immunité au titre de la liberté d'expression (exonération de responsabilité) concernant les opinions ou les votes qu'ils expriment au Parlement.
75. L'immunité des Capitaines-régents, bien que de portée étendue, est limitée aux six mois que dure leur mandat, au terme desquels ils peuvent être poursuivis devant un tribunal de droit commun (pénal, civil ou administratif) pour tout acte illicite commis pendant leur mandat. En outre, les Capitaines-régents peuvent voir leur responsabilité engagée « à titre institutionnel » pour des actes qu'ils peuvent avoir accompli ou ne pas avoir accompli dans le cadre de leur mandat en violation des procédures prévues par la loi. La responsabilité à titre institutionnel a été engagée dans la pratique, les autorités ayant fourni plusieurs exemples.
76. Pour être éligibles, les membres du Grand Conseil Général doivent ne pas avoir été frappés d'une sanction pénale d'une durée supérieure à un an ni impliqués dans une procédure de faillite. En cas d'implication dans une procédure de faillite durant son mandat, le membre du Grand Conseil Général est déchu dudit mandat. Un tel scénario s'est produit en 1992. Les membres du Grand Conseil Général ne jouissent pas d'une immunité procédurale. L'immunité au titre de la liberté d'expression (exonération de responsabilité) s'applique, mais au milieu des années 90 un membre du Grand Conseil Général a pris la parole au cours d'une session pour laisser entendre que des actes répréhensibles auraient été commis dans une affaire d'urbanisme. A la fin de la session, il a été appelé à témoigner devant la justice et une enquête a été ouverte à propos des actes répréhensibles en question. Les secrétaires d'Etat (ministres) ne jouissent pas d'une immunité au titre de la liberté d'expression, même dans le cadre de leur participation aux activités parlementaires. Lorsqu'un parlementaire devient secrétaire d'Etat son mandat de parlementaire est suspendu et il est remplacé par le candidat de la liste suivante ayant recueilli le plus de voix lors des élections.
77. Les diplomates sont visés par les dispositions de la Convention de Vienne. La plupart des ambassadeurs saint-marinais sont en fait non résidents et, par conséquent, la Convention de Vienne ne s'applique pas à eux. Les consuls exercent à titre honoraire et ne jouissent donc pas d'une immunité. Le Gouvernement a récemment adopté la Décision n° 4/2011 en vertu de laquelle les diplomates sont tenus de rendre compte de toute enquête pénale en cours dont ils font l'objet afin que le Gouvernement (Congrès d'Etat) prenne une décision concernant : 1) une levée de l'immunité, si le diplomate est résident dans le pays et jouit d'une immunité ; 2) une révocation du mandat, si le diplomate est non résident et par conséquent ne jouit pas d'une immunité. Il existe trois cas d'ambassadeurs non résidents ayant fait l'objet d'une enquête pénale (pour des faits non liés à une infraction de corruption) : dans une des affaires, la personne a été révoquée, dans une autre affaire l'ambassadeur a démissionné avant qu'une décision ne soit rendue par la justice et la troisième affaire est en cours. L'EEG a appris que le Gouvernement a obligation de lever l'immunité diplomatique lorsqu'une enquête est ouverte. Pour toutes les infractions graves, telles que définies à l'article 6 du Code pénal (voir paragraphe 13), le diplomate peut également faire l'objet de poursuites à Saint-Marin, même si l'infraction est commise à l'étranger.
78. Il ressort de l'analyse qui précède que Saint-Marin non seulement dispose de dispositions garantissant que les personnes appartenant aux catégories protégées par une immunité, à savoir les Chefs d'Etat, les membres du Parlement et les diplomates, peuvent en fin de compte être

tenus pour responsables, mais aussi a des antécédents de mise en œuvre effective de telles dispositions (y compris dans des cas d'abus de fonction et d'irrégularités).

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

79. La confiscation est prévue à l'article 147 CP, tel que modifié en 2004, 2008, 2009 et 2010. La confiscation est une conséquence d'une condamnation et concerne les instruments qui ont servi ou étaient destinés à la commission de l'infraction et appartiennent à l'auteur de l'infraction. Elle concerne également les choses qui représentent le prix, le produit ou le profit de l'infraction, seulement lorsqu'elles appartiennent à l'auteur de l'infraction (article 147(1) CP). Elle concerne les produits primaires et secondaires.
80. L'article 147(2) CP prévoit une confiscation obligatoire, indépendamment d'une condamnation, lorsque l'infraction porte sur la fabrication, l'utilisation, le transport, la possession, le transfert ou l'échange illicite de biens même lorsqu'il s'agit de choses n'appartenant pas à l'auteur de l'infraction.
81. L'article 147(3) CP prévoit la confiscation de la valeur, autrement dit lorsque la confiscation n'est pas possible, le juge impose le paiement d'une somme d'argent égale à la valeur des produits et instruments du crime.
82. L'article 147(4) CP dispose que les biens confisqués de somme équivalente sont affectés au budget de l'Etat ou, le cas échéant, détruits.
83. La confiscation de biens appartenant à un tiers n'est possible que si la mauvaise foi (*mala fides*) de ce dernier a été établie. La charge de la preuve incombe au procureur. Si la confiscation de biens détenus par des tiers de bonne foi n'est pas possible, l'autorité judiciaire ordonne la confiscation d'une valeur équivalente.
84. En vertu de la Loi n° 92/2008 relative à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (article 75), il est possible de procéder à une confiscation des produits (présumés) du crime en l'absence d'une condamnation. Cet article prévoit également le renversement de la charge de la preuve aux fins de la confiscation des produits de la corruption. En particulier, le bénéficiaire des produits illégaux, et tous ses successeurs en titre, ont la charge de prouver leur bonne foi. Les éléments et procédures de preuve habituellement utilisés dans les procédures civiles s'appliquent (par exemple, hypothèses inductives, présomptions réfutables, faits établis, etc.).

Mesures provisoires : saisie d'éléments de preuve matériels et saisie conservatoire d'avoirs

85. La saisie est prévue à des fins de confiscation. La saisie d'avoirs préalablement à leur confiscation peut être ordonnée à tout moment au cours de l'enquête, notamment à des fins a) préventives ou b) probatoires (articles 78 et 58 du Code de procédure pénale). En outre, la saisie c) conservatoire des sommes d'argent qui pourraient être nécessaires pour réparer les dommages subis par la victime de l'infraction est aussi prévue par l'article 145 CP. Le Décret-loi n° 134/2010 établit des règles pour la gestion des biens saisis (articles 38 et 39) ; en outre, les

dispositions relatives à l'administration des fonds saisis incluses dans le Décret délégué n° 137/2008 sont applicables.

86. La police peut saisir le *corpus delicti* et tout autre élément pertinent. Par ailleurs, l'Agence de renseignements financiers (ARF) est habilitée à ordonner le gel d'avoirs (mesure de blocage), fonds ou autres ressources économiques lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que ceux-ci proviennent d'une infraction ou sont susceptibles de servir à la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. L'ordre de blocage de l'ARF doit être notifié à l'autorité judiciaire dans un délai de 48 heures aux fins de sa validation dans l'intervalle des 96 heures suivantes.
87. En outre, en ce qui concerne les infractions de blanchiment de capitaux, la Garde de la forteresse (Guardia di Rocca) est chargée depuis 2009 de contrôler les flux transfrontières de devises, en vertu du Décret délégué n° 74 du 19 juin 2009, telle que modifiée par le Décret loi n° 187 du 26 novembre 2010. Ci-après les statistiques relatives à l'action de la Garde de la forteresse:

Année	2009	2010	2011
Nombre d'arrêts pour contrôle	2 988	7 588	4 931
Avoirs saisis ¹²	52.000 EUR	117.052 EUR	159.298 EUR

88. D'après la Garde de la forteresse, lorsqu'elle découvre une somme supérieure à 10 000 EUR au cours d'une opération de contrôle, elle en rend compte directement à l'ARF : 29 divulgations ont été effectuées en 2010 et 9 en 2011.
89. Dans le cadre des opérations de contrôle du transport transfrontières d'espèces et instruments assimilés, les agents de la Garde de la forteresse peuvent arrêter des véhicules en bord de route, consigner dans leur carnet les informations collectées et, le cas échéant, procéder à une fouille du véhicule ou de la personne. La Garde de la forteresse est habilitée à garder la personne en détention pendant 48 heures si celle-ci n'est pas en règle. Si la personne qui se trouve dans le véhicule est un ressortissant étranger, la Garde de la forteresse lui demande une « adresse légale » et relève les données de son passeport ou de sa carte d'identité si cela est possible. Les espèces et instruments assimilés d'une valeur supérieure à 10 000 EUR ayant été transférés ou ayant fait l'objet d'une tentative de transfert sont passibles de saisie administrative. La saisie est exécutée dans la limite de 40 % du montant au-delà du seuil, et sans limitation lorsque l'objet en cause est indivisible ou lorsqu'en raison de la nature et du montant des avoirs transférés, leur valeur en EUR ne peut pas être facilement évaluée au moment de la saisie. Au cours de la visite sur place, l'EEG a examiné avec la Garde de la forteresse le processus et le mécanisme de saisie concernant les montants supérieurs à 10 000 EUR, qui sont les suivants :
- 1) la personne arrêtée est informée que l'agent est en train de procéder à une saisie d'espèces (ou de chèques) ;
 - 2) l'agent remplit sur place un formulaire de saisie ;
 - 3) un exemplaire du formulaire de saisie est remis à la personne arrêtée ;
 - 4) une enveloppe spéciale numérotée et infalsifiable de saisie est utilisée pour contenir les espèces (ou les chèques) ;
 - 5) la personne arrêtée est informée du numéro de l'enveloppe utilisée ;

¹² En 2010, 20 chèques portant la signature du tireur mais pas de mention du bénéficiaire et pas de mention « non transférable » ont été saisis et en 2011, 3.

- 6) l'agent inscrit sur l'enveloppe le montant d'argent y contenu ;
- 7) le conducteur est alors autorisé à reprendre la route ;
- 8) l'agent, au plus tard le jour suivant, prend les dispositions nécessaires pour que les espèces soient déposés sur un compte spécial et que la saisie soit consignée dans un registre séparé tenu par la Garde de la forteresse.

Application pratique des mesures provisoires et de la confiscation concernant les infractions de corruption

90. Il n'a jamais été ordonné de confiscation et de mesures provisoires concernant une affaire de corruption, alors que de telles mesures ont été ou sont utilisées en relation avec des infractions de blanchiment de capitaux.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

91. Saint-Marin a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 030) le 18 mars 2009 ; celle-ci est entrée en vigueur en ce qui concerne Saint-Marin le 16 juin 2009.
92. Les dispositions de la Loi n° 104 du 30 juillet 2009 relative aux commissions rogatoires internationales en matière pénale, telle que modifiée en 2010, s'appliquent dans ce domaine. En particulier, une assistance judiciaire est fournie par les autorités judiciaires de Saint-Marin, généralement par le truchement du juge d'instruction, en réponse à une commission rogatoire d'un pays étranger. Une copie de la demande est envoyée au secrétaire d'Etat à la Justice. La commission rogatoire est exécutée dans un délai de 60 jours à compter de sa réception. Si la commission rogatoire porte sur la recherche ou la saisie de biens, elle est exécutée sous réserve d'une double incrimination.
93. En l'absence d'un traité, l'entraide judiciaire est assurée sur une base de réciprocité. Dans ce cas, le traitement de la commission rogatoire par les autorités judiciaires nécessite l'accord de l'autorité politique (le secrétaire d'Etat à la Justice) sur la base d'une évaluation juridique de l'admissibilité de la requête par les autorités judiciaires.

Blanchiment de capitaux

94. Le blanchiment de capitaux est incriminé en vertu de l'article 199bis CP, tel que modifié en 2004, 2008 et 2010. Il s'agit d'une infraction délibérée : la personne blanchissant les produits doit être informée de leur origine illicite. Les dispositions relatives au blanchiment de capitaux sont basées sur une approche applicable à toutes les infractions : toute infraction pénale intentionnelle peut constituer une infraction principale par rapport au blanchiment de capitaux, même si elle est commise à l'extérieur de Saint-Marin.

Article 199bis CP : blanchiment de capitaux

En dehors des cas de participation à la commission de l'infraction principale, quiconque – afin d'en dissimuler l'origine véritable – dissimule, substitue ou transfère des fonds ou coopère ou intervient aux fins de la dissimulation, de la substitution ou du transfert de fonds, sachant que ces fonds sont le produit d'une infraction, commet une infraction de blanchiment de capitaux.

De même, quiconque utilise des fonds ou coopère ou intervient aux fins de l'utilisation de fonds dans des activités économiques ou financières, sachant que ces fonds sont le produit d'une infraction, commet une infraction de blanchiment de capitaux.

Les dispositions du présent article s'appliquent également lorsque le délinquant de qui les produits ont été reçus n'est pas attaqué en justice ou punissable ou lorsque les conditions requises pour l'engagement de poursuites contre l'infraction principale ne sont pas remplies. Lorsque l'infraction principale a été commise à l'étranger, elle est punissable en vertu du droit et des procédures pénales de Saint-Marin.

Tous les biens, ainsi que les documents juridiques, actes ou instruments établissant la possession de ces biens ou un intérêt dans ces biens, sont assimilés à une somme d'argent. Quiconque commet les infractions visées par le présent article est passible d'une peine d'emprisonnement de quatrième degré, amende journalière de deuxième degré et interdiction de troisième degré d'exercer une charge publique et des droits politiques.

Les peines peuvent être réduites d'un degré en fonction du montant d'argent ou des avoirs correspondants et de la nature des transactions réalisées. Les peines peuvent être accrues d'un degré lorsque les faits ont été commis dans le cadre d'une activité commerciale ou professionnelle soumise à l'autorisation des autorités publiques compétentes.

95. S'agissant des sanctions en vigueur, elles consistent en une peine d'emprisonnement de quatrième degré (de 4 à 10 ans) et une amende journalière de deuxième degré (de 10 à 40 jours), dont le montant est fixé par le juge en tenant compte des moyens de la personne concernée (article 85 CP). L'infraction peut aussi être sanctionnée par une interdiction de troisième degré (1 à 3 ans) d'exercer une charge publique et des droits politiques. Les sanctions peuvent être réduites d'un degré (emprisonnement de 2 à 6 ans et amende de 1 à 20 jours) en fonction du montant d'argent et de la nature de la transaction réalisée. Les sanctions peuvent être accrues d'un degré (emprisonnement de 6 à 14 ans et amende journalière de 20 à 60 jours) si l'infraction a été commise dans le cadre d'une activité économique ou professionnelle soumise à l'autorisation des autorités publiques compétentes.
96. La Loi n° 92 du 17 juin 2008, telle que modifiée par la suite, fixe le cadre général de la prévention du blanchiment de capitaux. Elle prescrit notamment les mesures suivantes : devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (identification des clients et des bénéficiaires effectifs, objet et nature de la relation commerciale, contrôle continu, enregistrement et archivage des données d'identification des clients), interdiction des opérations avec les banques fictives, interdiction des comptes anonymes ou des comptes ouverts sous des noms fictifs, restrictions du transfert d'espèces et des titres au porteur, etc. Les sociétés sont tenues de se conformer aux règles, notamment en désignant un responsable de la vérification de la conformité qui transmet les DOS à l'ARF et promeut le contrôle interne.
97. L'Agence des renseignements financiers (ARF) est un organe autonome établi au sein de la Banque centrale. L'ARF est chargée, entre autres, de recueillir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes (DOS), proposer des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, développer la formation, coopérer avec les organes nationaux et internationaux impliqués dans la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, etc. En outre, l'ARF est chargée de formuler des dispositions pour la mise en œuvre des obligations imposées aux entités désignées (soumises à l'obligation de déclaration) en matière d'identification du client, d'archivage d'informations et de déclaration. L'ARF présente un rapport sur ses activités au Grand Conseil Général annuellement. S'agissant des compétences de l'ARF, elle est habilitée à donner instruction à une entité soumise à l'obligation de déclaration, la Banque centrale ou une administration publique de donner accès à des documents, données ou informations en sa possession ou de les livrer, le cas échéant, dans le cadre d'une enquête pour blanchiment de

capitaux. Elle est également habilitée à réaliser des inspections sur place, bloquer des avoirs, etc. De plus, l'ARF peut faire office de « police judiciaire », sous réserve de délégation de cette compétence par le pouvoir judiciaire, dans le cadre d'une enquête liée au blanchiment de capitaux ou en cas de manquements aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux (par exemple, interrogatoires de suspects ou de témoins). Enfin, l'ARF échange des informations avec des homologues étrangers ; elle est membre du Groupe d'Egmont. Ainsi que le montrent les statistiques, la coopération internationale (y compris les échanges d'informations spontanés de l'ARF avec ses homologues étrangers) s'est renforcée ces quatre dernières années.

Coopération internationale de l'Agence de renseignements financiers (ARF) de Saint-Marin

	2008	2009	2010	2011
Demandes de coopération émises par l'ARF	0	38	46	13
Demandes de coopération reçues par l'ARF	0	41	25	24
Partage spontané d'informations à l'initiative de l'ARF	1	6	37	5
Partage spontané d'informations à l'initiative de l'autre partie	0	2	2	6

* Période : du 24 novembre 2008 (date de début des activités) au 16 juin 2011

98. En vertu de la législation en vigueur, la liste des entités soumises à l'obligation de déclarer les opérations suspectes à l'ARF inclut les institutions financières (par exemple, banques, sociétés d'investissement et compagnies d'assurances), les entreprises non financières (par exemple, négociants et importateurs d'or et autres marchandises de grande valeur, maisons de vente aux enchères, galeries d'art et antiquaires) et d'autres professionnels (comptables, auditeurs, notaires et professions de conseil). Des sanctions pour manque de signalement s'appliquent (article 55 de la Loi n° 92/2008, telle que modifiée par le Décret-loi n° 134/2010).
99. Lorsqu'un soupçon (de blanchiment de capitaux, d'infraction principale de blanchiment de capitaux, d'actes de criminalité organisée ou de financement du terrorisme) est étayé, l'ARF doit systématiquement en informer le tribunal (juge d'instruction). La coopération et l'échange d'informations avec la police sont régis par l'article 12 de la Loi n° 92 du 17 juin 2008 (voir également paragraphe 52) ; un mémorandum d'accord entre l'ARF et la police est en cours d'élaboration.
100. Depuis le début des activités de l'ARF, soit le 24 novembre 2008, elle a analysé et transmis à la justice une affaire impliquant des actes de corruption en tant qu'infraction principale présumée ; une autre affaire susceptible d'impliquer des actes de corruption est en cours d'analyse. Le tableau ci-après présente une ventilation des poursuites pour infraction de blanchiment de capitaux (par rapport aux différentes infractions principales) du 24 novembre 2008 au 31 décembre 2010.

Ventilation des affaires de BC signalées à l'autorité judiciaire selon l'infraction principale présumée

Nb	Infraction principale présumée	Montant (EUR) ¹	Blocage ²	Saisie ³
3	Trafic de drogue	1.535.094 ⁴	-	1.535.094
2	Fraude	5.650.000	-	2.143.420
1	Fraude ou extorsion	155.776	155.776	155.776
2	Abus de biens sociaux dans le cadre d'une faillite	1.824.000	-	418.316
1	Détournement ou corruption	425.000	-	-
1	Usure ou trafic de drogue	1.128.501	-	-
3	Usure ou extorsion	3.939.000 ⁵	-	850.000
1	Usure ou banqueroute frauduleuse	3.504.732	-	-
1	Usure ou paris illégaux	747.000	-	-
1	Association de malfaiteurs (de type maffieux)	5.400.000	-	-
5	Infraction non déterminée	2.499.500 ⁵	-	-
21	Total	26.808.604	155.776	5.102.606

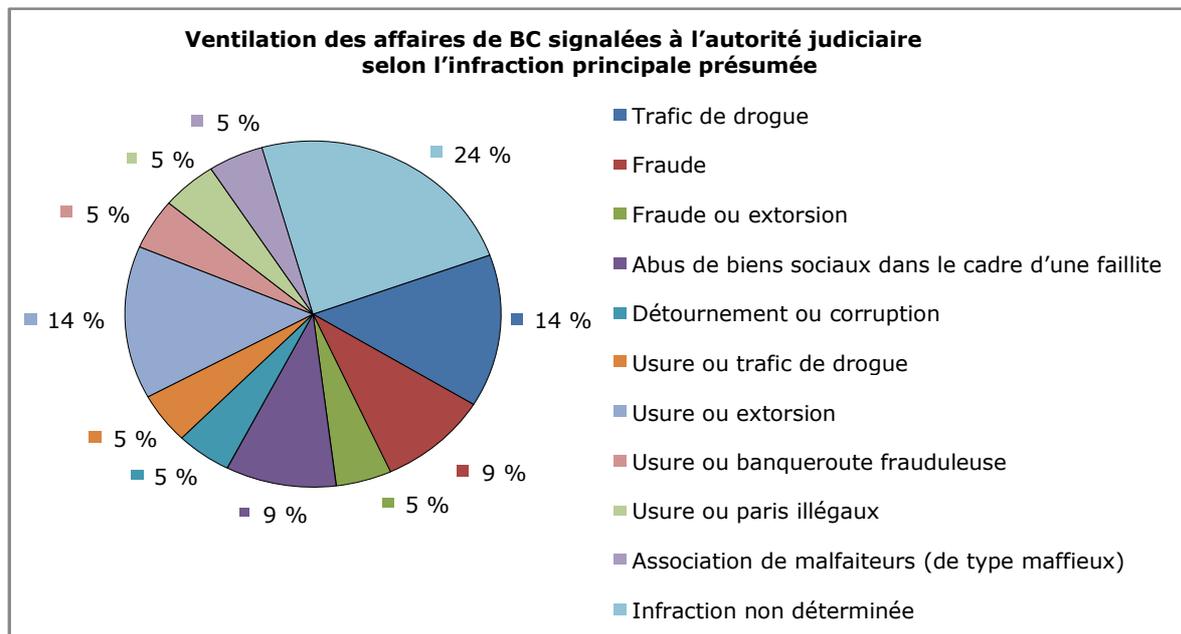
¹ Dans certaines affaires, il n'est pas possible de déterminer le montant exact des sommes visées par l'enquête. Cela dépend de la complexité des opérations et des instruments financiers utilisés.

² Mesures de blocage par l'ARF (ex art.6 L.92/08).

³ Saisies réalisées par l'autorité judiciaire.

⁴ Ce montant ne correspond qu'à une des affaires signalées à l'autorité judiciaire.

⁵ Ce montant représente deux des affaires signalées à l'autorité judiciaire.



b. Analyse

101. Saint-Marin a accompli des progrès significatifs sur le plan de la mise en place d'un cadre actif et fonctionnel de lutte contre le blanchiment de capitaux depuis 2008, année de création de l'Agence de renseignements financiers (ARF). En 2007, MONEYVAL a réalisé une évaluation de la conformité de Saint-Marin avec les Recommandations du GAFI relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). MONEYVAL a identifié

plusieurs lacunes importantes dans le cadre juridique saint-marinais et sa mise en œuvre effective, et a placé Saint-Marin sous le coup de sa procédure de renforcement de la conformité. En septembre 2009, la procédure de renforcement de la conformité concernant Saint-Marin a été levée à la lumière des mesures de réforme introduites par le pays. A ce sujet, un haut fonctionnaire a affirmé à l'EEG que Saint-Marin a dû prendre des mesures énergiques pour retrouver la confiance de la communauté internationale et des citoyens saint-marinais dans la transparence et la légalité du système financier du pays.

102. L'infraction de blanchiment d'argent suit une approche qui généralise l'infraction sous-jacente à tout crime: les infractions incriminées dans le droit saint-marinais peuvent constituer une infraction principale par rapport au blanchiment de capitaux. Il convient de rappeler à ce sujet qu'au sens de la législation saint-marinaise, et contrairement aux dispositions pertinentes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence ne sont pas incriminés, et que, par conséquent, la liste des infractions de corruption susceptibles de constituer une infraction principale par rapport au blanchiment de capitaux est limitée. Comme souligné tantôt, Saint-Marin n'a pas encore ratifié la Convention. L'EEG fait observer que la ratification et les modifications législatives susceptibles de précéder ou de suivre ce processus permettraient aux autorités saint-marinaises de mieux s'assurer que les liens entre tous les types de corruption et de blanchiment de capitaux sont pris en compte. Cela faciliterait également la coopération judiciaire internationale dans ce domaine.
103. Concernant le cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'EEG a eu l'impression que les représentants de l'ARF rencontrés au cours de la visite sur place sont tout à fait résolus à améliorer la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et à faire face aux menaces de blanchiment de capitaux. L'ARF conçoit le développement des activités de formation et de sensibilisation comme un processus continu pour son propre personnel et les autres acteurs de la lutte contre le blanchiment de capitaux à Saint-Marin. Des exemples de mesures de formation mises en œuvre à ce jour ont été fournis, y compris un séminaire conjoint à l'intention des agents de l'ARF, agents de la police et magistrats organisé au début de 2011 par le Département du Trésor des Etats-Unis ; plusieurs sessions de formation ouvertes aux entités soumises à l'obligation de déclaration (principalement des professionnels et des opérateurs financiers), etc. L'ARF, lors de la visite à Saint-Marin, était dotée d'un effectif de 12 agents spécialisés dans les domaines comptable et financier. Aucun élément de la police de Saint-Marin ne travaille dans les bureaux de l'ARF, même si une liaison est assurée entre les deux organes. A ce sujet, l'ARF a adopté un processus professionnel d'examen des comptes rendus afin de développer une culture de « leçons apprises » au sein de l'ARF en matière de traitement et de consultation des données. L'ARF est en train de mettre en place un nouveau moteur de recherche qui permettra à ses agents d'explorer encore mieux les informations et autres matériels qu'ils ont recueillis afin d'améliorer les renseignements sur les questions de corruption ainsi la perception des risques sectoriels. Ce faisant, l'ARF cherche à améliorer sa compréhension des menaces aux fins d'une meilleure information sur le plan national et international. L'EEG se félicite de l'approche basée sur l'analyse des données en cours d'adoption en vue d'identifier les réseaux/reliations criminels et les flux de capitaux criminels. Ces deux axes peuvent aider Saint-Marin à mettre en place une réponse plus proactive à la corruption, au financement du terrorisme et au blanchiment de capitaux.
104. L'EEG a noté que l'ARF a lancé des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et a noué des contacts au niveau international afin de mieux s'informer dans ce domaine. Cependant, certaines personnes interrogées durant la visite se sont plaintes de ne pas être informées d'éventuels problèmes de corruption ou de blanchiment de capitaux identifiés à Saint-Marin sur la

base de déclarations d'opérations suspectes (DOS) ou d'autres renseignements reçus par l'ARF ; ont indiqué que le partage des connaissances reste à améliorer ; et ont souligné que le processus d'information en retour est inégal et doit être rendu plus rapide. De plus, les représentants des médias interrogés ont fait état, avec regret, de leur sentiment que l'ARF ne juge pas que les médias pourraient contribuer à la lutte contre la criminalité économique à Saint-Marin, alors qu'eux médias sont vraiment disposés à s'impliquer et à coopérer avec l'ARF pour une meilleure sensibilisation sur ces questions à Saint-Marin. L'EEG a été informée que l'ARF n'a pas de stratégie à l'endroit des médias ou en matière d'information du public ; de l'avis de l'EEG, l'ARF gagnerait à s'appuyer sur une telle stratégie dans le cadre de l'élargissement de son engagement à Saint-Marin.

105. L'EEG a constaté 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. L'EEG recommande qu'**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.**
106. La législation saint-marinaise prévoit la confiscation obligatoire des instruments utilisés pour commettre les infractions, des produits directs ou indirects de ces infractions et des profits en découlant le cas échéant. Il est aussi possible de confisquer la valeur équivalente des produits. Dans le cas où des avoirs sont détenus par des tiers, la protection juridique n'est accordée qu'aux personnes de bonne foi. Un renversement de la charge de la preuve et une confiscation en l'absence d'une condamnation sont possibles pour les infractions de blanchiment de capitaux. Alors que les dispositions juridiques régissant la confiscation semblent être adaptées pour permettre la saisie des produits illicites, elles n'ont pas encore été mises en pratique à Saint-Marin en ce qui concerne les produits de la corruption. Par conséquent, l'EEG n'a pas pu se faire une idée globale de l'efficacité de ces dispositions, même si les personnes chargées d'appliquer la loi à travers la justice ont été très claires sur les étapes judiciaires à suivre.
107. L'EEG a examiné de près, avec les représentants de la Garde de la forteresse (Guardia di Rocca), l'application pratique des dispositions relatives à la saisie dans le contexte des opérations de contrôle du transport transfrontières d'espèces. Il a été dit à l'EEG que le contrôle vise en premier lieu les véhicules circulant sur les routes. Dans ce contexte, les agents de la Garde de la forteresse contrôlent si les occupants du véhicule ont plus de 10 000 EUR sur eux, y compris sous forme d'effets. Plus précisément, les agents arrêtent les véhicules en bord de route, consignent dans leur carnet les informations collectées et, le cas échéant, procèdent à une fouille du véhicule ou de la personne. La saisie administrative s'appliquerait : la saisie serait exécutée dans la limite de 40 % du montant au-delà du seuil (ou sans limitation lorsque l'objet en cause est indivisible ou lorsque sa valeur en euros ne peut pas être facilement évaluée au moment de la saisie). L'EEG a eu du mal à comprendre pourquoi la législation en vigueur (c'est-

à-dire le Décret délégué n° 74/2009 relatif au transport transfrontières d'espèces et d'instruments assimilés – tel que modifié, et en particulier son article 6) n'envisage pas la possibilité d'une saisie de la totalité du montant en espèces supérieur à 10 000 EUR en dépit de la nature suspecte des fonds et de la transmission d'une déclaration d'opération suspecte à l'ARF. Les autorités ont indiqué plus tard qu'en cas de soupçon d'infraction, la saisie de la totalité du montant des espèces suspectes serait possible en vertu des dispositions générales du Code de procédure pénale relatives à la saisie probatoire ou préventive. L'EEG a examiné dans le détail le processus et le mécanisme concrets de saisie concernant les montants supérieurs à 10 000 EUR (pour précisions, voir paragraphe 89). Les agents avec lesquels l'EEG s'est entretenue n'ont pas reconnu de risque de corruption dans le cadre de ce processus. Ils ont indiqué qu'aucun agent n'a été sanctionné dans le passé pour des faits de corruption en rapport avec une saisie d'espèces ; cependant, l'EEG a observé que la Garde de la forteresse ne semble pas disposer d'un mécanisme d'audit des opérations en question. L'EEG recommande **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).**

108. L'EEG a appris que selon les instances compétentes en matière d'entraide judiciaire, la coopération internationale est cruciale pour la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux à Saint-Marin. Des précisions ont été fournies sur deux affaires en cours, pour lesquelles le processus de la commission rogatoire a été mis en œuvre. Une affaire concerne une commission rogatoire (en cours) adressée à l'Italie et l'autre affaire a donné lieu au gel d'une somme de 1 500 000 EUR immédiatement après la réception de la commission rogatoire. Pour l'EEG, il est manifeste que les autorités de Saint-Marin font des efforts pour développer le nombre de dossiers en recourant de façon effective à la demande d'entraide judiciaire et apportent une assistance appréciable aux autorités étrangères en cas de besoin.

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique – programme de lutte contre la corruption

109. Le cadre juridique en vigueur à Saint-Marin ne donne pas une définition de l'administration publique, qui peut cependant être déduite de l'article 18 de la Loi n° 184/2005 et des articles 2 et 6 de la Loi n° 105/2009, qui établissent la structure organisationnelle de l'administration publique et couvrent l'administration publique *stricto sensu* (directions, bureaux et services) ainsi que l'administration publique « élargie » (aux entités autonomes de l'Etat, Institut de sécurité sociale, Comité olympique national saint-marinais, université). En particulier, le Gouvernement (Congrès d'Etat) se compose de 10 ministères (secrétariats d'Etat) dont les titulaires sont généralement désignés par le Parlement parmi ses membres¹³. Le Congrès d'Etat attribue à chaque ministre des compétences et secteurs administratifs spécifiques dont ils sont politiquement et directement responsables. Chaque ministère coiffe 10 directions¹⁴, chaque direction se compose de bureaux

¹³ De même, tout citoyen qui n'est pas membre du Parlement mais remplit les conditions requises pour être un représentant élu en vertu de l'article 1 de la Loi n° 184/2005, peut être nommé secrétaire d'Etat par une majorité des deux tiers des membres du Parlement. Le nombre de secrétaires d'Etat élus à travers ce système ne peut dépasser un tiers du nombre total de membres qui composent le Congrès d'Etat. Une fois nommé ministre (secrétaire d'Etat), on ne peut plus être membre du Parlement (incompatibilité de fonctions).

¹⁴ Direction des affaires intérieures, Direction des affaires étrangères, Direction des finances et du budget, Direction de la santé et de la sécurité sociale, Direction du territoire, de l'environnement et de l'agriculture, Direction de l'éducation et

et services d'administration publique, de secteurs autonomes et d'entreprises d'Etat autonomes ; ces organes partagent des caractéristiques communes en termes de fonctions et d'objectifs institutionnels (Loi n° 184/2005 relative au Congrès d'Etat).

110. Sur le plan administratif, le pays est divisé en neuf « châteaux » : Città di Saint-Marin, Borgo Maggiore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino et Montegiardino. Le plus grand château compte environ 10 000 habitants et le plus petit, 800 à 900 habitants. Les châteaux sont dirigés par le Capitaine du château et le Conseil municipal (*Junta*) composé soit de 7 membres (dans le cas des châteaux de moins de 2 000 habitants) soit de 9 membres (dans le cas des châteaux de plus de 2 000 habitants). Ces organes directeurs (qui ont un rôle consultatif et non décisionnel) sont élus au suffrage direct par les citoyens de chaque château. Les châteaux ont des compétences très limitées et un budget modeste (une somme globale de 315 000 EUR a été allouée aux différents châteaux en 2011) ; ils s'occupent principalement de l'établissement de marchés, de l'entretien des routes et de la promotion des activités sociales sur leur territoire.
111. L'emploi dans l'administration publique est régi par la Loi n° 41/1972 relative à la fonction publique (ci-après, la Loi relative à la fonction publique). Saint-Marin a un système de négociations collectives, en vertu duquel les dispositions juridiques sur les conditions de travail sont mises en œuvre à travers des conventions collectives. Il existe trois types de conventions collectives : i) le contrat de travail dans la fonction publique ; ii) le contrat de travail de droit quasi privé (*contratto privatistico*), qui s'applique au personnel affecté à des tâches d'appui opérationnel ; et iii) le contrat de salariat, qui s'applique au personnel employé pour accomplir des tâches manuelles ou travailler sur les chantiers de construction de l'Etat. Au 31 mai 2011, Saint-Marin comptait en tout 3 914 agents publics (dont environ 450 personnes sous contrat d'agent temporaire) : 2 450 contrats de travail dans la fonction publique (62,60 %), 839 contrats de travail de droit quasi privé (21,43 %) et 360 contrats de salariat (9,20 %). En outre, il existe des contrats qui sont régis par le droit privé et des relations de travail qui sont réglementés par des conventions, afin de combler, notamment dans le secteur de la santé, les besoins en professionnels dans ce secteur d'activité au Saint-Marin. Il existe 265 employés de ce type dans le secteur public (soit 6,77 % de l'effectif total des agents publics). L'administration publique saint-marinaise fait la distinction entre les agents publics de haut rang occupant un poste de dirigeant (*dirigenti*) et les autres agents publics (*dipendenti*). Enfin, des professionnels peuvent être engagés à titre ponctuel, pour un projet donné, sur la base d'un contrat de conseil ou d'un autre type de contrat de collaboration professionnelle. Il existe actuellement environ 22 contrats de consultant et 17 contrats de collaboration professionnelle en cours. Au total, le secteur public représente environ un cinquième de la population active de Saint-Marin, 14 % du PIB et 15 % de l'emploi total¹⁵.
112. La Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin dispose que les activités de l'administration publique doivent être conformes aux critères de légalité, d'impartialité et d'efficacité (article 14).
113. Une réforme de l'administration publique a été lancée en 2007 (sur la base de la législation adoptée en 2005 établissant une séparation des pouvoirs claire et consacrant l'autonomie de l'administration publique), qui est toujours en cours. En particulier, la réforme administrative en cours inclut une réorganisation de la fonction publique (afin de promouvoir, entre autres, la

culture, Direction des activités productives (industrie, artisanat et commerce), Direction du travail et de la coopération, Direction de la justice et Direction du tourisme et du sport.

¹⁵ Rapport du Fonds monétaire international sur Saint-Marin n° 11/79 de mars 2011.

flexibilité et la mobilité du personnel) et confirme les principes de séparation des compétences du Congrès d'Etat de celles de l'administration publique, d'autonomie accrue et de responsabilité des dirigeants, de transparence accrue du processus de recrutement et d'efficacité accrue (Loi n° 105 du 31 juillet 2009 – Loi-cadre portant réforme de l'administration publique). Un projet de loi relatif au modèle d'organisation de l'administration publique est en cours d'élaboration ; il inclut une définition spécifique de l'administration publique ainsi que des règles concernant l'affectation des ressources humaines, l'encadrement, les incompatibilités, le pantouflage, la rotation et la mobilité, la discipline, etc¹⁶. Un mémorandum d'accord a été signé avec l'Italie en novembre 2009 pour faciliter l'échange d'informations et la mise en œuvre d'initiatives communes en matière de réforme de l'administration publique (par exemple, sessions de formation communes).

Transparence et accès à l'information

114. La Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin établit l'obligation d'assurer la transparence et la publicité des actes du Congrès d'Etat (article 3). Une exception à cette obligation est prévue dans le cas des décisions confidentielles concernant la sécurité nationale et les relations internationales, le cas échéant.
115. La Loi n° 184/2005 relative au Congrès d'Etat ainsi que la Règle de procédure n° 11/2010 du Congrès d'Etat précisent le principe de publicité des actes administratifs, en établissant à qui (secrétariat exécutif du Congrès) et comment (registres *ad hoc*, site Internet du ministère de l'Intérieur : www.interni.segreteria.sm) ces informations sont accessibles. Toute personne peut avoir accès aux décisions qui n'ont pas été explicitement déclarées confidentielles. Les autorités ont fait état des informations d'intérêt public disponibles sur les sites Internet pertinents du Gouvernement, telles que les décisions d'adjudication des contrats de conseil et de collaboration professionnelle, les salaires des ministres et autres fonctionnaires, etc.
116. S'agissant des décisions du Grand Conseil Général, il existe un site Internet dédié qui inclut des informations sur les lois et décrets, les avis de session et procès-verbaux correspondants, les rapports annuels sur l'administration de la justice, le contrôle budgétaire, le régime de lutte contre le blanchiment de capitaux, etc. (www.consigliograndeegenerale.sm). Des informations analogues sont disponibles sur le site Internet respectif de la Cour constitutionnelle (www.collegiogarante.sm) et des Capitaines-régents (www.reggenzadellarepubblica.sm), etc.
117. Les actes et mesures du Conseil municipal (*Junta*) doivent être rendus publics conformément à la Loi n° 22/1994 (article 23). De même, la Commission des politiques territoriales est tenue de fournir des informations sur les interventions urbanistiques à travers son site Internet dédié : <http://www.terriorism.sm>.
118. L'organisme national de radio et télévision promeut également une transparence totale des mesures des pouvoirs exécutif et législatif. A ce propos, les sessions ouvertes¹⁷ du Grand Conseil Général sont retransmises en temps réel à la radio et à la télévision (la dernière forme de diffusion n'est pas tout à fait opérationnelle ; des arrangements techniques sont en cours).
119. Un projet de loi est envisagé pour assurer la transparence et la sécurité juridique des procédures administratives, entre autres en établissant les différents étapes et délais des mesures

¹⁶ Les autorités ont indiqué après la visite que la Loi n° 188 du 5 décembre 2011 sur la réforme et la réorganisation de l'administration publique avait été adoptée.

¹⁷ Les sessions du Grand Conseil Général ne sont fermées au public que lorsqu'elles portent sur les affaires internationales et sur le personnel diplomatique et consulaire (Loi 21/1981, article 13).

administratives ainsi qu'en précisant le droit du public à accéder aux informations administratives¹⁸.

Surveillance de l'administration publique et autres mesures

Appel des décisions administratives

120. Les organes de la juridiction administrative statuent sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi contre des décisions ou des mesures adoptées par des organes institutionnels de l'administration publique en général, y compris les décisions adoptées par les organes administratifs de l'Institut de sécurité sociale et par les entreprises d'Etat autonomes, dans la mesure où elles affectent les intérêts d'une personne physique ou morale. Les actes concernant la fonction publique relèvent également de la juridiction administrative. Les décisions adoptées par le Grand Conseil Général et les décisions politiques adoptées par le Congrès d'Etat ne relèvent pas de la juridiction administrative.
121. Les décisions administratives peuvent être contestées (articles 10 à 13, Loi n° 68/1989 relative à la juridiction administrative, au contrôle de légalité et aux sanctions administratives) :
- a) soit par voie non judiciaire : toute personne directement concernée par une décision adoptée par l'administration peut introduire un recours, dans un délai de 10 jours à compter de la date de réception de la notification de la décision administrative, devant le même organe qui a adopté la décision, pour des motifs de compétence, de légitimité ou de bien-fondé. L'organe administratif devant lequel le recours est introduit adopte les mesures qu'il juge appropriées pour suspendre la force exécutoire de la décision ; il doit ensuite décider, dans un délai de 15 jours au minimum, de rejeter, annuler ou réformer l'appel. Si l'organe administratif n'arrête pas une décision à l'échéance du délai susmentionné, l'appel est considéré comme débouté ;
- (b) soit par voie judiciaire : toute personne directement et immédiatement intéressée par une décision adoptée par l'administration, qu'il juge préjudiciable, peut interjeter appel, dans un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la notification de la décision administrative, devant le juge administratif de première instance. Le délai susmentionné ne peut pas être interrompu par un appel par voie non judiciaire ou par une décision de l'administration réitérant des décisions non contestées antérieures.

Contrôle de l'administration publique

122. La Loi n° 30 du 18 février 1998 relative aux règles générales sur le système comptable de l'Etat régit les contrôles effectués par la Commission de contrôle des finances publiques en ce qui concerne la gestion budgétaire et la mise en œuvre des prévisions et programmes de dépenses. Ces contrôles ont une légitimité (contrôles préventifs) ainsi qu'un caractère administratif et comptable (contrôles *a posteriori*), mais n'ont jamais un caractère politique ou institutionnel puisqu'ils sont destinés à évaluer la régularité, l'efficacité en général et l'efficacité par rapport au coût de la gestion, ainsi que la fonctionnalité de l'ensemble de la structure comptable et organisationnelle. La Commission de contrôle des finances publiques peut s'appuyer sur des collaborateurs externes possédant une expertise professionnelle de haut niveau en matière technique, comptable et administrative pour réaliser des contrôles *a posteriori*.
123. La Commission de contrôle des finances publiques rédige des rapports annuels présentant des opinions motivées et techniques sur les contrôles réalisés.

¹⁸ Les autorités ont indiqué après la visite que la Loi n° 160 du 5 octobre 2011 sur la procédure administrative et l'accès aux documents administratifs avait été adoptée.

124. Il n'existe pas d'Ombudsman à Saint-Marin. Cela étant, en vertu de la Loi constitutionnelle n° 185/2005, les Capitaines-régents sont responsables de la surveillance des pouvoirs publics et organes de l'Etat, y compris le fonctionnement de l'administration publique, et de la conformité des mesures administratives avec les principes consacrés par la Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin (article 2, Loi n° 185/2005). Les Capitaines-régents peuvent réaliser des contrôles suite à une plainte d'un particulier contre l'administration publique (article 6, Loi n° 185/2005). En outre, les Capitaines des châteaux peuvent solliciter, pour le compte de leurs électeurs, des documents pour lesquels l'accès a été refusé (ou tout simplement n'a pas été accordé) par l'administration publique (par exemple, statut d'une décision administrative concernant la réparation d'une route).

Recrutement, carrières et mesures préventives

125. Les conditions requises pour être recruté en tant qu'employé du secteur public sont établies par la Loi n° 107 du 31 juillet 2009 relative aux concours et autres formes de sélection. En particulier, il est obligatoire de remplir les conditions ci-après pour être admis aux concours et ensuite recruté en tant qu'agent public :

- être un(e) ressortissant(e) de Saint-Marin ou être un(e) résident(e) du territoire de la République et ressortissant(e) d'un pays avec lequel une convention a été conclue sur une base de réciprocité ;
- être âgé(e) de 18 ans au minimum ;
- jouir de ses droits civils et politiques ;
- être physiquement apte pour l'emploi considéré ;
- ne pas avoir été reconnu(e) coupable d'une infraction commise intentionnellement en vertu d'un jugement pénal ayant autorité de chose jugée et ne pas avoir été puni(e) d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an ou d'une interdiction d'exercer une charge publique ;
- ne pas avoir été congédié(e) de l'administration publique ou révoqué(e) suite à l'application d'une sanction disciplinaire.

126. Des conditions requises supplémentaires peuvent s'appliquer conformément à l'avis de concours (par exemple, titres universitaires, qualifications professionnelles, etc.).

127. Le recrutement des dirigeants (*dirigenti*) sur la base d'un contrat à durée déterminée, consultants et autres professionnels dans le cadre d'un projet donné, ainsi que des personnes titulaires d'un diplôme universitaire suivant un cours de formation dispensé par l'administration publique, doit toutefois être réglementé à travers des dispositions législatives secondaires (article 31, Loi n° 107/2009).

Formation

128. L'article 17 de la Loi n° 106/1993, ainsi que l'article 13 du Règlement n° 2/2007 prescrivent une formation aux agents publics, selon les besoins. En outre, dans le cadre du mémorandum d'accord signé avec l'Italie (voir paragraphe 113), il est prévu que les dirigeants (*dirigenti*) participent aux cours de formation organisés par l'Ecole d'administration publique d'Italie. D'autres activités de formation sont prévues suite à l'adoption des différents actes législatifs en cours d'élaboration dans ce domaine (par exemple, sur les procédures administratives, la déontologie, l'accès à l'information, etc.).

Codes de conduite

129. Il n'existe pas de code de conduite pour la fonction publique. Toutefois, le comportement des agents publics est, dans une certaine mesure, réglementé par la Loi relative à la fonction publique, qui dispose notamment que le comportement des agents de l'administration publique doit être guidé par les principes d'impartialité, d'efficacité et de transparence ; de même, certaines formes de comportement sont proscrites par la loi et passibles de sanctions disciplinaires (et pénales) (par exemple, réception de cadeaux, incompatibilités, insubordination, etc.).

Règles relatives aux cadeaux

130. L'article 29 de la Loi relative à la fonction publique impose aux agents publics de s'abstenir de recevoir toute récompense pour leurs devoirs. Les manquements à cette disposition sont passibles de mesures disciplinaires conformément à la Loi n° 106 du 31 juillet 2009 (Règles disciplinaires applicables dans la fonction publique).
131. En outre, la réception ou l'acceptation d'une promesse d'un avantage indu est punie par le droit pénal (voir paragraphe 9).

Conflits d'intérêts et incompatibilités

132. La Loi relative à la fonction publique établit des restrictions strictes en matière d'emploi supplémentaire ; une dérogation est possible, à condition d'être accordée par le Chef du personnel, avec l'assentiment de la Commission consultative, pour des activités scientifiques hautement qualifiées qui n'ont pas d'incidence sur le travail ordinaire de l'agent public concerné (article 30, Loi relative à la fonction publique). D'autres dispositions figurent dans la Loi n° 38/1967 sur les incompatibilités relatives à la fonction publique, qui détaille les types d'activités secondaires interdits (par exemple, conclusion de contrats d'affaires avec l'administration publique, mission de conseil, représentation de droits et d'intérêts de tiers contre l'administration publique ou exécution de tâches administratives et comptables pour le compte de tiers).
133. Par ailleurs, l'agent public doit s'abstenir de participer à toute décision concernant une affaire dans laquelle lui-même (ou son/sa conjoint(e) ou des membres de sa famille jusqu'au troisième degré de consanguinité ou d'alliance) a/ont un intérêt personnel. Enfin, la Loi énonce des règles spécifiques sur les emplois supplémentaires à l'intention des professionnels de la santé et de l'éducation.
134. Une autre loi, à savoir la Loi n° 108 du 31 juillet 2009 relative aux hauts fonctionnaires, soumet les dirigeants (*dirigenti*) à des règles plus strictes, y compris en introduisant le principe de rotation (et une période maximale de 9 ans dans le poste pour les fonctions sensibles), soulignant ainsi que la conduite de cette catégorie de personnes doit donner le ton en matière d'intégrité de l'administration publique et, par conséquent, être soumise à des règles de reddition de comptes et de responsabilité plus strictes. Par ailleurs, les dirigeants ne peuvent pas être ni membres du Grand Conseil Général (Parlement) ni représentants de partis politiques et syndicats (article 17, Loi n° 108/2009).
135. Le non-respect de ces dispositions relatives aux emplois supplémentaires et à l'abstention de routine est passible de suspension et, en cas de récidive, de révocation. De même, la loi punit

d'une amende comprise entre 25 et 129 EUR les personnes qui ont coopéré avec l'agent en cause à la violation des règles.

136. D'autres règles sur les conflits d'intérêts sont établies, à l'intention des membres du Grand Conseil Général (par exemple, représentation statutaire ou participation à un organe directeur de syndicat, banque ou institution financière, élection en tant que membre du Conseil municipal, etc.) et d'autres catégories de personnes travaillant dans des secteurs à risque : par exemple, magistrature (participation, en temps que simple membre ou dirigeant, à un parti politique, syndicat, cabinet d'avocats privé, cabinet d'audit, etc.), services répressifs y compris la Commission des finances publiques et l'ARF (fonctions de parlementaire, fonctions de dirigeant d'un parti politique, syndicat ou association professionnelle, participation à des activités à but lucratif, participation au conseil d'administration d'une société, etc.), entre autres. L'abstention de routine est de rigueur lorsque des intérêts privés de l'agent peuvent entrer en jeu dans la prise d'une décision publique.
137. En vertu de la Loi n° 6 du 31 janvier 1996, telle que modifiée en 2007 et 2008 (Loi électorale), les dossiers de candidature à une élection doivent comprendre une copie de la déclaration de revenus du candidat ainsi qu'une déclaration relative aux revenus complémentaires et à la participation à des sociétés (article 15, Loi électorale).
138. Il n'existe pas de mesures destinées à limiter le phénomène des agents publics qui passent dans le secteur privé où ils peuvent faire un usage abusif de leur réseau de contacts et de leur connaissance des mécanismes administratifs et des processus décisionnels (« pantouflage »). Toutefois, les autorités ont indiqué qu'elles comptent traiter cette question dans le projet de code de conduite ainsi que dans le projet de loi relatif au modèle d'organisation de l'administration publique, dans lesquels un délai d'attente d'un an est prévu pour les agents qui quittent la fonction publique¹⁹.

Rotation

139. Il existe des dispositions qui établissent une durée déterminée pour certains postes de haut niveau. Par exemple, un contrat à durée déterminée de trois ans renouvelable est établi pour les directeurs des bureaux (articles 7 à 11, Loi n° 108 du 31 juillet 2009) et les chefs du personnel (Loi n° 23/1995). Le renouvellement du contrat n'est pas automatique, mais dépend d'une décision ultérieure. De plus, afin d'assurer une meilleure indépendance et impartialité des directeurs de bureaux dans l'exercice de leurs fonctions, la durée du mandat (et la rotation potentielle) de ces derniers sera établie en se fondant sur les besoins spécifiques de l'unité organisationnelle pertinente (article 17, Loi n° 108/2009).
140. De même, le mandat des ministres ne peut pas excéder 10 ans (en totalisant les années non consécutives) et une nouvelle nomination ne peut intervenir avant qu'un délai de 10 ans ne se soit écoulé après la fin du dernier mandat (article 1, Loi n° 184/2005, telle que modifiée par la Loi n° 1/2011).
141. Il existe des restrictions similaires pour les postes clés de l'ARF, de la Banque centrale de Saint-Marin, etc.

¹⁹ Les autorités ont indiqué après la visite que la Loi n° 188 du 5 décembre 2011 sur la réforme et la réorganisation de l'administration publique avait été adoptée.

142. Il est prévu d'adopter d'autres règles dans ce domaine, en particulier le projet de loi relatif au modèle d'organisation de l'administration publique, qui prévoit une période maximale de 9 années consécutives pour les dirigeants (*dirigenti*) dans les secteurs sensibles.

Signalement de la corruption et mesures de protection (pour les donneurs d'alerte)

143. En vertu de l'article 350 CP, les agents publics sont soumis à l'obligation spécifique de signaler les infractions pénales qu'ils découvrent dans le cadre de leurs fonctions. Tout manquement à cette obligation est passible d'une peine d'emprisonnement de premier degré (5 jours à 1 mois). Si l'acte est commis par un agent de la police, il est passible d'une interdiction de deuxième degré (9 mois à 1 an) d'exercer une charge publique.
144. Aucune mesure juridique n'est en vigueur pour garantir la confidentialité et la protection des agents publics qui signalent des affaires de corruption (donneurs d'alerte).

Procédures disciplinaires, sanctions

145. La Loi n° 106 du 31 juillet 2009 (Règles disciplinaires applicables dans la fonction publique) prévoit les sanctions suivantes : admonestation, blâme, suspension de fonctions et révocation. L'admonestation est une forme écrite de sanction disciplinaire imposée par le directeur du Bureau à un employé en cas de manquements mineurs qui sont enregistrés dans le dossier personnel de l'employé. Le blâme est une forme écrite et motivée de réprimande par le Chef du personnel sur la base d'un avis favorable du Conseil de discipline. Il est notifié à l'employé et enregistré dans son dossier personnel. Les manquements passibles de blâme sont, entre autres, les suivants : négligence dans le cadre des fonctions, non-accomplissement des tâches assignées, non-respect répété de l'horaire de travail, etc.
146. La mesure disciplinaire de suspension est prise par le Chef du personnel devant le Conseil de discipline, qui adopte toutes les décisions pertinentes conséquentes. La suspension des fonctions inclut la suspension de l'exercice de toute fonction et la cessation du statut d'agent public, le renvoi du service et la perte du salaire pendant une période de 6 mois au maximum. Les manquements passibles de suspension sont, entre autres, les suivants : insubordination grave, actes et comportements contraires au devoir de loyauté, conduite d'activités incompatibles avec la fonction publique, etc. La mesure disciplinaire de révocation est prise par le Chef du personnel devant le Conseil de discipline, qui adopte toutes les décisions pertinentes conséquentes. La révocation entraîne la cessation immédiate et définitive de la relation de travail. L'employé concerné doit quitter ses fonctions et ne pourra plus être engagé en tant qu'agent public. Les manquements passibles de révocation sont, entre autres, les suivants : toutes les infractions à l'encontre de l'administration publique – quelle que soit la sanction imposée, cas d'incompatibilité répétés, condamnation pour une infraction de corruption ou une autre infraction passible d'une peine assortie d'une interdiction d'exercer une charge publique, suspension des fonctions à deux reprises dans un intervalle de 15 ans, etc.
147. Le Conseil de discipline est nommé par le Grand Conseil Général et a une composition mixte :
- a) un juge, qui siège en tant que Président, nommé par le Magistrat en chef du Tribunal unique ;
 - b) un membre nommé par chaque syndicat légalement reconnu, qui ne peut être un employé du secteur public, y compris un employé détaché ;
 - c) un nombre de membres représentant l'administration publique égal à celui des membres visés à l'alinéa b), nommés par le Congrès d'Etat, et un membre nommé par le ministre des Affaires intérieures, qui ne peuvent être ni un employé du secteur public, y compris un employé détaché ni un membre du Grand Conseil

Général ou du Congrès d'Etat (article 14, Loi n° 106/2009). En cas de désaccord au sein du Conseil de discipline, la voix du juge est décisive.

148. Les archives relatives aux procédures disciplinaires sont conservées par le Greffe du Tribunal unique – section des affaires civiles. Les mesures disciplinaires sont consignées dans le dossier personnel de l'agent concerné.
149. Un recours peut être introduit contre les décisions disciplinaires devant le juge administratif compétent : autrement dit, le juge administratif des appels (si la sanction contestée concerne une suspension ou une révocation) ou le juge administratif de première instance (si la sanction contestée concerne une admonestation, un blâme ou une suspension préventive imposée en tant que mesure de précaution).
150. La relation entre la procédure disciplinaire et la procédure pénale est explicitement définie par la Loi n° 106/2009. Les deux procédures peuvent être menées en parallèle. Les preuves acquises dans le cadre de la procédure pénale peuvent être utilisées dans le contexte disciplinaire en vue d'engager une procédure disciplinaire également. Il est possible d'imposer à la fois une sanction pénale et une sanction disciplinaire si l'acte de l'agent implique la violation de dispositions administratives et pénales à la fois. Une suspension à titre préventif peut être demandée par le Chef du personnel et confirmée par le Conseil de discipline, jusqu'à la fin et sur la base des résultats de l'enquête préliminaire, ou jusqu'à la fin et sur la base des résultats du jugement pénal de première instance ou de la procédure disciplinaire. Les résultats de la procédure pénale ne sont pas contraignants dans la procédure disciplinaire, sauf pour l'application de la sanction de révocation ou de suspension préventive, en vertu de la loi (articles 2, 13 et 29, Loi n° 106/2009). Enfin, l'autorité judiciaire compétente est tenue de communiquer au service administratif concerné les résultats de la procédure pénale.

Octroi d'autorisations

151. À Saint-Marin, l'ouverture et la gestion d'un commerce nécessitent une autorisation. Le système d'octroi des autorisations a été réformé récemment ; il relève désormais de la Loi n° 129 du 23 juillet 2010 et du Décret-loi n° 179/2010. De même, aucune propriété ne peut être construite sans autorisation. Un Plan général d'urbanisme est en place ; il est revu tous les 10 ans. Le Plan général d'urbanisme établit l'aménagement de l'espace urbain et l'utilisation du bâti urbain sur le territoire national. Chaque intervention spécifique envisagée dans le plan est soumise à l'approbation d'un Plan détaillé. La décision d'approuver celui-ci est prise au cas par cas, par la Commission des politiques territoriales. Des mécanismes de consultation publique, faisant participer les habitants des Châteaux concernés, sont élaborés lors du processus d'adoption du Plan détaillé. Un recours peut être déposé contre le Plan détaillé devant le Juge administratif de première instance pour des erreurs de droit. Toute activité impliquant l'urbanisme et une construction transformant le territoire est soumise à l'obtention préalable d'un permis ou d'une autorisation délivrés par le Directeur du Bureau de l'urbanisme. En cas d'approbation, le permis de construire délivré par le Directeur du Bureau de l'urbanisme ne peut être révoqué, mais il peut être annulé par ce Directeur, à des fins d'autoprotection, dans les cinq années suivant sa date de délivrance, s'il enfreint les règles d'urbanisme et de construction applicables. Il peut être fait appel des décisions administratives, par des procédures judiciaires et non judiciaires, par toute partie dont les droits ont été lésés par la décision de construire.

b. Analyse

152. Malgré le fait que l'administration publique représente une bonne partie de l'économie de Saint-Marin, les mesures de prévention de la corruption aux niveaux institutionnel et individuel sont encore à un stade très préliminaire. En 2009, le Gouvernement a introduit plusieurs lois destinées à réformer la structure vaste et bureaucratique de l'administration publique (par exemple, en ce qui concerne la procédure disciplinaire, le système de recrutement et les hauts responsables). Cependant, la mise en œuvre des mesures a été lente et la majeure partie de la législation primaire dans ce domaine doit être élaborée et mise en application par une législation secondaire. En outre, l'élaboration de textes et de documents d'orientation essentiels dans ce domaine est toujours en cours (par exemple, en ce qui concerne les procédures administratives, l'accès à l'information, la réorganisation de l'administration publique, le code de déontologie, etc.). L'EEG est convaincue que l'actuel projet de modernisation de l'administration publique à travers un train complet de mesures législatives permettra en temps opportun de prendre davantage en compte les questions d'intégrité et de prévention de la corruption dans le secteur public.
153. Actuellement, Saint-Marin ne dispose pas de loi sur l'accès à l'information. Cependant, les autorités ont indiqué qu'un projet de loi sur les procédures administratives et l'accès à l'information a été élaboré. Alors que la société saint-marinaise est assez interconnectée, l'absence d'une procédure spécifique d'accès des citoyens à l'information laisse à l'administration une plus grande marge de manœuvre, notamment lorsqu'un accès à des informations financières ou contractuelles sensibles est sollicité. Le Gouvernement divulgue de façon pro-active des informations qu'il juge intéressantes pour le public. Tout en reconnaissant les efforts accomplis par Saint-Marin pour améliorer la communication (par exemple, nombre accru de sites Internet, mesures prises pour faciliter l'accès aux lois et règlements, etc.), l'EEG note également que le choix des informations à publier relève de la seule discrétion de l'administration. Alors que le Gouvernement ne perçoit pas le défaut d'une loi spécifique en la matière comme un obstacle à l'obtention d'informations par les citoyens, d'autres acteurs tels que les médias et les ONG sont d'un avis différent. L'EEG a appris que les projets controversés (par exemple, dans le domaine de la construction et de l'urbanisme) peuvent faire partie des questions les plus protégées contre l'accès des citoyens. Alors qu'il n'existe pas de disposition législative claire concernant l'accès à l'information, l'EEG a appris que la réponse de l'administration publique aux demandes des citoyens dépend de l'agent en charge du dossier. Celui-ci évalue si la requête du demandeur procède d'un intérêt légitime ou si elle a été soumise dans les temps impartis. Certaines demandes d'informations font l'objet d'un refus motivé, tandis que d'autres ne reçoivent tout simplement pas de réponse.
154. En outre, les agents publics sont juridiquement tenus de respecter strictement le principe de confidentialité des informations lorsque ces informations ne sont pas d'intérêt public (article 29 (b), Loi relative à la fonction publique) ; des sanctions disciplinaires peuvent être imposées en cas de manquement à cette obligation. Les agents publics ne disposent pourtant d'aucune directive précisant ce qui constitue des informations d'intérêt public et ce qui doit être protégé par les règles du secret professionnel et de la discrétion (hormis les dispositions applicables à la protection des données personnelles, définies dans la Loi n° 70/1995). En outre, lorsqu'un accès à des informations est sollicité, un intérêt légitime peut être demandé au requérant; de l'avis de l'EEG, cette exigence pourrait bien être utilisée par les autorités pour restreindre davantage les possibilités de consultation des documents administratifs par les citoyens.

155. Les décisions de refus d'accès à des informations prises par l'administration publique peuvent être contestées par voie non judiciaire (recours auprès de l'autorité qui a pris la décision) ou par voie judiciaire (recours devant un tribunal administratif). L'EEG a appris que l'option judiciaire n'est généralement pas retenue dans la pratique car les procédures judiciaires peuvent être lentes (d'après certains interlocuteurs, la durée d'une procédure administrative est de 4 à 5 mois en moyenne). Le système prévoit également un contrôle de l'action de l'administration publique à travers les pétitions de citoyens aux Capitaines-régents et aux Capitaines des châteaux. L'EEG a appris que ce dernier moyen est couramment utilisé dans la pratique par les citoyens, y compris en cas de refus d'accès à des documents administratifs (ou de silence administratif). Un autre mécanisme utilisé dans la pratique pour faire pression sur le Gouvernement afin qu'il communique des informations consiste à engager une campagne médiatique contre les personnalités politiques non réactives.
156. L'accès à l'information est un élément essentiel pour établir les mécanismes de reddition de comptes nécessaires et aider prévenir et à lutter contre la corruption dans toute société démocratique. L'absence d'une loi spécifique réglementant cette question à Saint-Marin compromet grandement la capacité de la société saint-marinaise à surveiller les actions des institutions publiques et à réagir aux politiques qui sont mises en œuvre par les différents organes. L'EEG recommande d'**adopter une loi appropriée relative à la liberté d'information et introduire des mesures pertinentes aux fins de sa mise en œuvre**. Les autorités ont indiqué après la visite que la Loi n° 160 du 5 octobre 2011 sur la procédure administrative et l'accès aux documents administratifs avait été adoptée. L'EEG se réjouit de cette évolution positive. Le contenu de la nouvelle législation, ainsi que sa mise en œuvre, seront analysés dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO.
157. En ce qui concerne les procédures liées à l'emploi/recrutement dans l'administration publique, très peu de concours ont été organisés depuis 1998 pour pourvoir des postes dans le secteur public, qui concernent des postes stratégiques ou des secteurs spécifiques (par ex. postes de directeurs, au sein des forces de police, de la carrière diplomatique). La mobilité interne a été privilégiée à partir de cette année. La décision de geler l'embauche par concours dans la fonction publique s'explique par des raisons budgétaires. L'EEG est préoccupée du fait que la préférence soit accordée à des recrutements autres que par concours externes (qui sont à même d'assurer une procédure transparente, basée sur le mérite et l'équité), par exemple par le recours à la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée sans réussite à un concours externe comme les dispositions statutaires applicables le prévoient (cette situation s'est produite deux fois dans les dix dernières années, à la demande des syndicats), par l'utilisation de listes de chômage publiques ou par l'emploi des contrats de consultants. Des interlocuteurs rencontrés s'étant montrés critiques concernant le processus de recrutement, l'EEG est persuadée qu'il est nécessaire de renforcer de manière significative la transparence de l'emploi dans le service public afin de regagner la confiance du public dans le système. En ce qui concerne l'évaluation de la performance des agents publics (y compris de leur intégrité) et la mise en place de mécanismes d'évaluation pour leur promotion, elles doivent s'inscrire dans un système d'appréciation de la performance qui reste à élaborer. L'EEG considère qu'un système propre d'évaluation des agents publics durant leur carrière, réellement mis en place et incluant le critère de l'intégrité, accroît la performance du secteur public et contribue ainsi à réduire les éventualités de corruption. Par conséquent, l'EEG recommande de **renforcer les mécanismes existant pour le recrutement et l'avancement dans le service public afin de s'assurer qu'ils sont équitables, fondés sur le mérite et transparents**.

158. De même, la question des possibles conflits d'intérêts des agents publics requiert une plus grande attention pour s'assurer que la liste étendue des interdictions et incompatibilités, telle que déjà définie par la loi, est dûment comprise et mise en œuvre dans la pratique. Ce domaine revêt une importance particulière à Saint-Marin, compte tenu de la petite taille du pays, des liens étroits qui existent entre le secteur public et le secteur privé et des dilemmes auxquels les agents publics peuvent être confrontés dans un tel contexte (par exemple, situations où des intérêts ou activités personnels ou financiers peuvent générer un problème de conflit ou de partialité par rapport aux devoirs et aux responsabilités de l'agent public). Dans ce contexte, l'EEG considère que certaines formes de conflit d'intérêts n'ont pas été vraiment prises en considération, alors qu'elles pourraient favoriser un climat de corruption. Cela s'applique, par exemple, aux situations où un agent public passe dans le secteur privé, où des informations et des connaissances particulières liées à son poste précédent peuvent être utilisées au détriment de l'intérêt public (« pantouflage ») ; cet aspect n'est pas encore couvert par la réglementation saint-marinaise.
159. En outre, l'EEG note qu'il n'existe pas de code de conduite à l'intention des agents publics à Saint-Marin. Lors de la visite, les autorités ont confirmé leur intention d'élaborer un code de conduite sur le modèle de la Recommandation n° R (2000) 10 sur les Codes de conduite pour les agents publics. Lors des discussions avec les personnes chargées de la rédaction de ce document, l'EEG a mis l'accent sur l'importance de produire un texte adapté à la réalité de Saint-Marin et traitant de manière pragmatique les questions éthiques que les agents rencontreront quotidiennement. En outre, l'EEG note que les obligations et les mesures pratiques relatives à la formation initiale et continue sont plutôt limitées, notamment en ce qui concerne les questions de déontologie ou de prévention de la corruption. Selon l'expérience du GRECO, lorsque de nouvelles mesures législatives et institutionnelles sont conçues pour combler des lacunes ou lorsque des dispositions en vigueur ne sont pas toujours comprises sans équivoque, elles doivent s'accompagner de mesures de formation, de directives et d'autres mesures d'information, non limitées aux agents publics mais étendues au public en général. L'EEG recommande 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.**
160. L'obligation comprise des agents publics de signaler les faits de corruption lorsqu'ils en ont connaissance dans le cadre de leurs fonctions constitue un outil important de la lutte contre la corruption. Alors qu'une disposition juridique saint-marinaise exige d'un agent qu'il signale les infractions pénales, il n'existe aucune norme ou procédure pour le protéger des représailles pouvant suivre ce signalement. Aucune protection « du donneur d'alerte » n'est garantie (autre que celle qui peut être assurée en droit pénal ou en droit du travail contre le harcèlement). L'EEG considère que la dénonciation est un outil indispensable pour renforcer la responsabilité, promouvoir une culture d'intégrité et renforcer la lutte contre la mauvaise gestion en général et la corruption en particulier. Des dispositions juridiques pertinentes doivent être élaborées pour accorder aux donneurs d'alerte de bonne foi une protection fiable contre toute forme de représailles (qu'il s'agisse d'une révocation abusive, de harcèlement ou d'un autre traitement punitif ou discriminatoire), à travers un mécanisme qui instruit la plainte du donneur d'alerte et s'efforce de prendre des mesures correctives, le cas échéant. Par conséquent, l'EEG recommande **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.

161. En matière disciplinaire, une nouvelle loi a été récemment adoptée, à savoir la Loi n° 106/2009. Cette loi comporte certainement de nombreux aspects positifs, y compris un niveau accru de responsabilité des dirigeants (*dirigenti*), une plus grande clarté des dispositions relatives aux manquements et des sanctions correspondantes, une coordination plus efficace des procédures pénale et disciplinaire (plus précisément la mise en place d'un système de discipline en cas d'irrégularités dans l'administration publique indépendamment d'une condamnation pénale finale), et l'adoption d'une disposition faisant aux tribunaux obligation de communiquer leur décision au service administratif concerné. L'EEG a appris que le cadre législatif relatif aux procédures disciplinaires est en train de faire l'objet de nouvelles modifications. Cette réforme vise, entre autres, à limiter l'influence des représentants des employés dans le processus. L'EEG a appris, dans ce contexte, que la composition du Conseil de discipline (voir paragraphe 147) est en cours de révision afin de supprimer la participation des représentants du pouvoir judiciaire et des syndicats et de laisser l'exclusivité de la décision disciplinaire à l'administration publique. En particulier, d'après la réforme envisagée, la décision disciplinaire serait prise par la Direction générale de l'administration publique, composée de 3 hauts fonctionnaires nommés par le Gouvernement (Congrès d'Etat). L'EEG a également été informée de la lourdeur des procédures disciplinaires existantes : jusqu'à 3 mois peuvent être requis pour le prononcé d'une sanction très simple, une réprimande par exemple. Hormis de rares cas ayant conduit à une condamnation, le nombre de licenciements est resté limité (trois entre 2008 et aujourd'hui), bien que des irrégularités aient été constatées. De l'avis de l'EEG, les modifications envisagées pour la composition du Conseil de discipline soulèvent des inquiétudes quant à l'impartialité perçue de cet organe. Si tous les membres du Conseil de discipline sont nommés par le Gouvernement et s'il est rattaché à la Direction générale de l'administration publique, alors l'influence des représentants des agents publics (soit des syndicalistes soit des représentants directement élus) serait réduite à néant. Cela pourrait se traduire par des pressions indues sur les employés du secteur public à travers le processus disciplinaire. Si l'on place cette question dans le contexte du mécanisme actuel de recrutement, le risque d'abus de pouvoir contre les agents publics est accru. L'EEG a encouragé les autorités à approfondir leur réflexion sur le projet de réforme des mécanismes disciplinaires actuels afin de concilier la nécessité d'assurer l'efficacité et la responsabilité dans le secteur public et la nécessité de garantir une protection suffisante des agents publics contre de possibles pressions indues de la part de l'administration publique elle-même. Cela est tout à fait conforme aux motivations sous-jacentes à la recommandation x (paragraphe 160) visant à assurer une protection satisfaisante du donneur d'alerte dans le droit et dans la pratique. Pendant l'adoption de ce rapport, les autorités ont signalé qu'à la lumière des discussions menées avec l'EEG à Saint-Marin et des inquiétudes soulevées alors, elles avaient reconsidéré leur position en la matière et pris désormais la décision formelle de garantir que le Conseil de discipline soit composé, à part égale, de représentants de la Direction générale de l'administration publique et des syndicats, et présidé par le Directeur de la fonction publique²⁰. L'EEG se félicite de cette démarche.
162. Enfin, s'agissant des procédures d'octroi des permis de construire, l'EEG a observé que la décision d'octroyer un permis est prise par un agent de la Direction du territoire, sur la base de la procédure d'examen effectuée par des agents de cette Direction, et à la suite d'un avis préliminaire donné par le responsable hiérarchique. En cas d'approbation, il n'existe pas de processus d'audit de la décision de l'agent concerné, qui disposerait alors de 120 jours pour établir le permis. Il n'existe actuellement pas de directives pour l'évaluation des risques relatifs au

²⁰ Loi n° 188 du 5 décembre 2011 sur la réforme et la réorganisation de l'administration publique (article 43).

processus décisionnel et le seul processus de surveillance possible, intervient uniquement en cas de contestation ou de recours contre une décision. La situation décrite tantôt, en particulier l'absence d'un contrôle administratif efficace du processus d'octroi de permis, est de nature à exposer l'agent chargé de prendre des décisions d'aménagement du territoire et d'octroi de permis de construire à des risques de corruption et jette des doutes sur la reddition de comptes dans le cadre du système. De l'avis de l'EEG, il sera important de développer un processus d'audit administratif, externe à la Direction du territoire, qui puisse évaluer de manière indépendante la mise en œuvre correcte des procédures en vigueur, au moment de l'octroi d'un permis de construire. Les autorités ont indiqué s'attendre à une amélioration de la situation et à un renforcement des contrôles administratifs grâce à l'adoption de la Loi sur la procédure administrative et la Loi sur la réforme et la réorganisation de l'administration publique ²¹. Par conséquent, l'EEG recommande **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 systèmes d'audit approprié.**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale et constitution

Secteur à but lucratif

163. Les sociétés sont généralement régies par la Loi n° 47 du 23 février 2006 (Loi relative aux sociétés), telle que modifiée. Elles peuvent constituées sous l'une des formes suivantes :
- a) sociétés de personnes :
 - sociétés en nom collectif (tous les associés répondent de façon conjointe, solidaire et illimitée des dettes de la société) ;
 - b) sociétés de capitaux (dont les associés sont des personnes physiques et/ou morales) :
 - sociétés anonymes (capital de départ de 77 000 EUR au minimum ; seule la société répond des dettes de la société au moyen de ses avoirs) ;
 - sociétés à responsabilité limitée (capital de départ de 25 000 EUR au minimum ; seule la société répond des dettes de la société au moyen de ses avoirs).
164. La création d'une société de capitaux et d'une société de personnes requiert : i) un capital intégralement souscrit ; ii) le respect des conditions formelles requises par la loi pertinente dans le cas d'une société ayant un objet social spécial ; iii) le respect des dispositions juridiques en matière d'apport de capital ; et iv) que les membres de la société qui sont des personnes physiques ne soient pas « inaptes »²².

²¹ Les autorités ont indiqué après la visite que la Loi n° 160 du 5 octobre 2011 sur la procédure administrative et l'accès aux documents administratifs et la Loi n° 188 du 5 décembre 2011 sur la réforme et la réorganisation de l'administration publique avaient été adoptées. Les nouvelles informations apportées par les autorités de Saint-Marin seront analysées dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO.

²² D'après le Décret-loi n° 179 du 5 novembre 2010, une « personne inapte » est une personne qui a été condamnée par un jugement pénal ayant autorité de chose jugée et a été sanctionnée d'une peine d'emprisonnement de plus de 2 ans pour une infraction concernant des biens, la confiance publique, l'économie publique ou le trafic de drogue, commise dans l'intervalle des 15 dernières années ; ou a été condamnée par un jugement pénal ayant autorité de chose jugée pour une infraction de corruption, utilisation de fausses factures à des fins d'opérations fictives, fraude fiscale, usure, banqueroute frauduleuse ou blanchiment de capitaux, commise dans l'intervalle des 15 dernières années ; ou a fait l'objet d'une condamnation, y compris non définitive, ou est visée par des poursuites pénales en cours pour association de malfaiteurs ou financement du terrorisme ; b) dans l'intervalle des 12 mois ayant précédé la date de l'acte constitutif de la société, de l'acquisition des actions ou de la nomination des administrateurs, a été actionnaire ou a détenu un mandat de représentation

165. En vertu de la Loi n° 98 du 7 juin 2010 (article 1), les sociétés à actionnaires occultes sont interdites à Saint-Marin.
166. Les coopératives sont réglementées en particulier par la Loi n° 149 du 29 novembre 1991 et en général par la Loi relative aux sociétés. Les principales caractéristiques d'une coopérative sont un capital variable (le capital varie en fonction de l'adhésion de nouveaux membres-propriétaires, de la sortie, du décès ou de l'exclusion de membres ainsi que des pertes ou augmentations de capital) et l'existence d'un « objectif commun » (autrement dit, la coopérative opère pour le profit de ses membres-propriétaires). Les coopératives sont constituées en vertu d'un acte public en présence d'un notaire, qui doit déposer un exemplaire certifié du règlement intérieur et des statuts dans un délai de 30 jours auprès du Registre des coopératives. Les coopératives ont des organes directeurs identiques à ceux des sociétés : une assemblée générale, un conseil d'administration et un comité des auditeurs. Les coopératives sont placées sous la surveillance de la Commission de la coopération, qui est dotée de compétences d'inspection et de sanction, y compris la faculté d'ordonner une liquidation, sans préjudice d'autres sanctions civiles, pénales ou administratives.
167. Les banques, institutions financières et compagnies d'assurances sont régies par la Loi n° 165 du 17 novembre 2005, telle que modifiée.
168. Les entités juridiques de droit étranger ont besoin d'une autorisation pour acquérir des biens immobiliers à Saint-Marin. Elles peuvent détenir des actions, blocs d'actions ou parts de sociétés saint-marinaises.

Secteur à but non lucratif

169. Les associations, fondations et autres organisations à but non lucratif sont régies par l'article 4 de la Loi n° 68 du 13 juin 1990, les articles 37 et 38 de la Loi n° 129 du 23 juillet 2010 et, plus généralement, par la Loi relative aux sociétés.
170. Lorsqu'une association à but non lucratif vise des objectifs dépassant l'intérêt personnel des associés et a des statuts et un règlement intérieur analogues à ceux d'une société de personnes, elle peut bénéficier d'une reconnaissance juridique. Même si elles sont reconnues en tant qu'entités juridiques, les fondations et les associations à but non lucratif ne sont pas autorisées à

au sens de l'article 52 de la Loi n° 47 du 23 février 2006 dans au moins deux sociétés de Saint-Marin visées par l'ouverture d'une procédure de liquidation d'office ou obligatoire ou dans une société dont l'agrément a été révoqué par le Congrès d'Etat. Le fait d'être un actionnaire ou de détenir un mandat de représentation au sens de l'article 52 de la Loi n° 47 du 23 février 2006 doit être concomitant à l'ouverture de la procédure de liquidation de la société ou à la révocation de son agrément par le Congrès d'Etat. Un actionnaire qui établit qu'ayant agi avec diligence, il n'est pas responsable des décisions ou activités de la société ayant conduit à sa liquidation obligatoire ou d'office ou à la révocation de son agrément n'est pas considéré comme une « personne inapte » ; c) a fait l'objet d'une procédure de faillite ou d'une procédure équivalente dans le cadre d'un système juridique étranger qui est en cours ou a pris fin depuis moins de cinq ans ; ou une personne morale qui : i) fait l'objet d'une procédure de faillite ou d'une liquidation obligatoire pour cessation de paiements ou d'une procédure équivalente dans le cadre d'un système juridique étranger ; ii) fait l'objet d'une procédure de liquidation volontaire en présence d'un motif de dissolution ; iii) dans l'intervalle des 12 mois ayant précédé la date de l'acte constitutif de la société ou de l'acquisition des actions a été actionnaire d'au moins deux sociétés de Saint-Marin visées par l'ouverture d'une procédure de liquidation d'office ou obligatoire ou d'une société dont l'agrément a été révoqué par le Congrès d'Etat. Le fait d'être un actionnaire doit être concomitant à l'ouverture de la procédure de liquidation de la société ou à la révocation de son agrément par le Congrès d'Etat. Un actionnaire qui établit qu'ayant agi avec diligence, il n'est pas responsable des décisions ou activités de la société ayant conduit à sa liquidation obligatoire ou d'office ou à la révocation de son agrément n'est pas considéré comme une « personne inapte ».

acquérir des biens immobiliers ou à accepter des dons ou des legs sans l'autorisation du Conseil des Douze²³.

171. Les statuts établissant une association à but non lucratif ou une fondation doivent indiquer le nom, l'objet, les avoirs et autres éléments du patrimoine et le siège de ladite entité, ainsi que son mode de gestion et d'exploitation.
172. Les associations à but non lucratif et les fondations reconnues figurent dans un registre spécial des entités juridiques privées tenu par le Rôle du tribunal. Elles sont placées sous le contrôle et la surveillance du Conseil des Douze qui peut, au besoin, nommer un commissaire spécial. Par ailleurs, un juge de la surveillance des organisations à but non lucratif (qui est un commissaire juridique spécialement désigné par le Magistrat en chef) vérifie chaque année la légalité de l'utilisation des fonds ainsi que l'objet et les buts de l'association à but non lucratif ou de la fondation. L'Agence de renseignements financiers procède aux contrôles et vérifications, sur la base des fonctions qui lui sont attribuées par la Loi n° 92/2008, par la Décision du Conseil des Douze n° 30 du 27 mai 2009 et à la lumière du Mémorandum d'accord conclu avec le Conseil des Douze et le juge de la surveillance, afin d'introduire des mécanismes de coordination pour garantir l'échange d'informations au niveau national et international sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en relation avec des associations ou fondations de Saint-Marin.

Autres structures juridiques

173. La législation saint-marinaise prévoit également des structures juridiques telles que des fiduciaires et des trusts.
174. Une fiduciaire est une société autorisée par la Banque centrale de Saint-Marin qui détient le titre de propriété d'avoirs de tiers en exécution d'un mandat sans représentation (article 1, Loi relative aux sociétés et annexe 1, alinéa c) de la Loi n° 165 du 17 novembre 2005 relative aux sociétés et aux services bancaires, financiers et d'assurance). Récemment, la Loi n° 98 du 7 juin 2010 a été promulguée pour introduire des obligations de transparence dans la structure de propriété des sociétés saint-marinaises. Ainsi, toutes les sociétés à actionnaires occultes sont tenues de se transformer en sociétés anonymes en déposant l'extrait du registre des actionnaires auprès du Rôle du Tribunal unique. Les sociétés fiduciaires de droit saint-marinaises ou étranger détenant des actions sont tenues de communiquer à la Banque centrale les informations utiles sur leurs constituants et bénéficiaires effectifs pertinents, pour inclusion dans les « archives » *ad hoc* des participations fiduciaires (ces « archives » sont tenues par l'Autorité de surveillance de la Banque centrale). Les sociétés fiduciaires étrangères sont tenues de se conformer aux mêmes obligations que celles imposées aux sociétés fiduciaires agréées et visées par la surveillance à Saint-Marin. Elles ne peuvent pas établir des relations contractuelles ou précontractuelles avec des clients sur le territoire de Saint-Marin. Les sociétés fiduciaires (y compris celles ayant pour

²³ Le Conseil des Douze apparaît dans les lois du début des années 1600 en tant qu'organe de justice administrative ; ses fonctions et compétences ont été redéfinies par la Loi n° 13 du 5 juin 1923. Le Conseil des Douze est nommé par le Parlement, qui en désigne les éléments, au début de chaque législature, parmi ses membres. Sa présidence est confiée aux Capitaines-régents, qui n'ont pas de voix, à moins d'être membre par nomination directe. Suite à la réforme de la justice de 2003, le Conseil des Douze a été totalement privé de ses fonctions juridictionnelles. Le Conseil des Douze est actuellement chargé des fonctions suivantes : autorisation de l'achat de biens immobiliers par des étrangers ; acceptations d'héritage ; autorisation de l'achat de biens immobiliers par des sociétés, par des coopératives de logement ou par des banques ou sociétés financières et aussi autorisation en matière de contrats de crédit-bail ; contrôle et surveillance de la gestion des sociétés non commerciales et des fondations ; autorisation de la réouverture d'une affaire frappée de prescription ; octroi d'aide juridique.

objet le crédit et celles établies en vertu du régime de 1986 qui a été ensuite remplacé par la Loi n° 165/2005) représentent la majeure partie du secteur financier non bancaire à Saint-Marin.

175. Les trusts sont principalement régis par la Loi n° 42 du 1^{er} mars 2010 (Loi relative aux trusts) et plusieurs textes d'application. Un trust ne peut être créé que par un acte notarié (acte public ou acte privé légalisé). L'acte constitutif du trust doit inclure des informations sur l'identité du « trustee », l'identification de l'agent résident (si le « trustee » est non résident), la volonté du constituant de créer le trust, l'identification des avoirs du trust, l'identification des bénéficiaires dans le cas d'un trust de bénéficiaires et l'identification d'un protecteur dans le cas d'un trust finalitaire. Il existe trois types de trusts : le trust de bénéficiaires (créé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires), le trust finalitaire (créé pour une ou plusieurs finalités) et le trust finalitaire de bénéficiaires (créé au profit de bénéficiaires et pour des finalités).

Enregistrement

176. Toutes les sociétés, quel que soit leur type, sont tenues de s'inscrire dans le Registre des sociétés, tenu par le Rôle du tribunal (article 20, Loi relative aux sociétés). En particulier, le notaire qui a reçu les statuts créant une société, après s'être assuré que toutes les conditions requises sont remplies, en dépose un exemplaire certifié dans un délai de 30 jours auprès du Rôle du tribunal, accompagné des preuves pertinentes de conformité avec toutes les prescriptions de la loi. Le Rôle du tribunal vérifie la conformité des documents déposés du point de vue de la forme et saisit les données relatives à la société dans le Registre dans un délai de 10 jours à compter de la date de la demande ou émet un refus motivé. En cas de refus ou de défaut d'enregistrement dans le délai réglementaire, le demandeur (notaire, dirigeant ou tout autre membre de la société concernée) peut déposer un recours auprès du Commissaire juridique dans un délai de 30 jours. Le Commissaire juridique, après avoir vérifié le respect des conditions prescrites par la loi, ordonne par décret l'inscription de la société dans le Registre. En cas de refus d'inscrire la société dans le Registre, un recours peut être introduit contre le décret du Commissaire juridique devant le juge des appels dans un délai de 30 jours à compter de la notification. L'enregistrement est notifié par le Rôle du tribunal au Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce dans le délai des 15 jours suivants. Toute modification des statuts doit revêtir la forme d'un acte public soumis par le notaire au Rôle du tribunal pour enregistrement (article 22, Loi relative aux sociétés).
177. Les sociétés acquièrent une personnalité juridique dès lors qu'elles sont inscrites dans le Registre des sociétés. En ce qui concerne les opérations réalisées avant l'enregistrement, le cas échéant, leurs auteurs sont responsables de façon conjointe, solidaire et illimitée. Toute émission ou tout transfert d'actions ou de parts avant l'inscription dans le Registre des sociétés est nul et non avenu.
178. Le contenu du Registre des sociétés est public. Les informations couvrent notamment les statuts, le siège, le capital souscrit et versé et ses variations, l'objet social et les modifications y apportées ultérieurement, les données personnelles des représentants légaux de la société, dirigeants, auditeurs et liquidateurs et les événements essentiels de l'existence de la société (article 6, Loi relative aux sociétés). En vertu des dispositions spécifiques arrêtées par le Magistrat en chef le 20 novembre 2008, l'accès aux informations contenues dans le Registre des sociétés est gratuit et immédiat (en temps réel). Au 31 mai 2011, il existait 4 805 sociétés à responsabilité limitée et 144 sociétés anonymes enregistrées.

179. Le Registre des coopératives est tenu par le Rôle du tribunal au niveau du Registre des sociétés ; son contenu et son caractère public sont analogues à ceux du Registre des sociétés. Dans un délai de 30 jours à compter du dépôt, le juge reconnaît juridiquement la coopérative et ordonne qu'elle soit inscrite dans le Registre et fasse l'objet d'une publication au Journal officiel.
180. Il existe un système d'enregistrement centralisé pour les entités à but non lucratif ; il est tenu par le Registre des sociétés. Le Registre des entités à but non lucratif contient des informations sur le nom de l'entité, les données essentielles des statuts, la date de création, la date de la reconnaissance juridique, le siège et les modifications y apportées ultérieurement, l'objet social et les modifications y apportées ultérieurement, les données personnelles des fondateurs, membres des organes directeurs et auditeurs et les modifications y apportées ultérieurement, la date d'approbation des bilans et des précisions sur la liquidation, le cas échéant. Les informations enregistrées sont publiques.
181. Un Registre des trusts est tenu par l'Autorité de surveillance de la Banque centrale. Par rapport à la version précédente adoptée en 2005 et tenue par le Bureau de l'industrie, il comporte une nouveauté majeure, à savoir qu'il inclut désormais des données détaillées sur l'identité des constituants et des bénéficiaires ayant un intérêt actuel dans le fonds fiduciaire. Les autorités de maintien de l'ordre (par exemple, autorités judiciaires, police judiciaire, ARF, etc.) ont un accès non restreint au Registre des trusts. Les entités suivantes disposent également d'un accès : le Bureau central de liaison, les entités soumises à l'obligation de déclaration en vertu de la loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le respect de leurs obligations de due diligence, et les parties, autres qu'un « trustee », sous réserve d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité judiciaire compétente.
182. Les Archives des actionnaires fiduciaires sont tenues par l'Autorité de surveillance de la Banque centrale, en vertu de la Loi n° 98 du 7 juin 2010 (article 2).

Mesures destinées à instaurer la transparence

183. Outre les moyens visant à assurer la transparence lors de la création et de l'enregistrement des entités morales, il existe à Saint-Marin d'autres mesures axées sur la transparence des informations relatives à l'identité et à la propriété en ce qui concerne les sociétés.
184. En vertu de la Loi relative aux sociétés, les sociétés (qu'elles soient de droit national ou de droit étranger) ont obligation de tenir un livre des actions contenant les données personnelles des détenteurs des actions et participations enregistrées et mentionnant les transferts ou obligations y relatifs. Les données personnelles enregistrées incluent : les nom et prénoms complets de l'actionnaire et les autres données figurant sur sa carte d'identité ou son passeport ou, dans le cas d'une entité morale, la raison sociale et l'attestation d'enregistrement auprès du Tribunal. En outre, en vertu de la Décision n° 55 du 2 février 2009, le Congrès d'Etat a établi un Registre des actionnaires, auquel tous les services publics, les autorités judiciaires et l'ARF ont un accès gratuit et immédiat sur demande (accès consignés dans un fichier confidentiel). D'autres mesures de transparence et de contrôle sont prévues par la Loi n° 98 du 7 juin 2010 (Dispositions relatives à l'identification de la structure des bénéficiaires effectifs des sociétés en vertu du droit saint-marinais), ainsi que par la Loi n° 129 du 23 juillet 2010 (Règles relatives à l'octroi d'une autorisation pour les activités industrielles, de service, artisanales et commerciales). Par exemple, en vertu de la Loi n° 98/2010, toutes les sociétés sont tenues de fournir au Registre du commerce du Tribunal unique, par le truchement d'un notaire public, un extrait certifié de leur Registre des actionnaires, qui doit clairement présenter la structure de propriété.

185. Si leur mandat concerne une participation dans des sociétés de Saint-Marin, les sociétés fiduciaires, qu'elles soient de droit saint-marinais ou étranger, sont tenues d'adresser à la Direction de la surveillance de la Banque centrale une communication écrite contenant les données d'identification des constituants, la participation respective des constituants et, s'il ne s'agit pas de personnes physiques, les données d'identification de leurs bénéficiaires effectifs. En plus, les modifications ultérieures concernant les constituants et/ou les bénéficiaires effectifs doivent être notifiées.
186. La Loi relative aux trusts fait obligation au « trustee » résident ou à l'agent résident d'établir un certificat de trust et de le faire certifier par un notaire public. Le certificat doit contenir des informations sur le « trustee », le protecteur, le constituant et les bénéficiaires. Le notaire doit déposer ce certificat auprès du Bureau du Registre des trusts.
187. Les fondations et les autres associations à but non lucratif sont tenues de conserver à leur siège un registre contenant les noms de leurs membres et bénéficiaires. Une liste actualisée des membres doit être adressée au Registre de commerce (*Cancelleria Commerciale*) du Tribunal unique au plus tard le 31 décembre de chaque année, afin de mettre à jour les données figurant dans le Registre des entités à but non lucratif. En cas de non-respect des obligations d'information, de dépôt et de conservation, une sanction administrative de 2 000 EUR peut être imposée pour chaque cas de manquement, par le Bureau de l'industrie, du commerce et de l'artisanat sur indication de la *Cancelleria Commerciale* du Tribunal unique.

Restrictions à l'exercice de fonctions par des personnes physiques et morales

188. Comme souligné précédemment (voir paragraphe 164 et note de bas de page 22), une personne inapte ne peut être ni membre d'une société ni actionnaire. La définition de la personne « inapte » a été récemment révisée de sorte à couvrir un large éventail de cas de figure.
189. Quiconque a été reconnu coupable de corruption en vertu d'un jugement pénal ayant autorité de chose jugée ne peut ni être membre d'une société (article 16, Loi relative aux sociétés) ou bénéficiaire de la cession d'actions ou titres assimilés (articles 26 et 28, Loi relative aux sociétés) ni détenir une autorisation d'exploitation (article 7, Loi n° 129/2010).
190. En outre, la Loi relative aux sociétés énonce les motifs d'inéligibilité ci-après :
- toute personne « inapte » ou reconnue coupable de faits visés à l'article 56, paragraphe 9 (autrement dit des dirigeants visés par des poursuites pénales pour des faits relevant de leurs fonctions ou d'autres faits constituant des infractions graves) ne peut occuper un poste de dirigeant et, si elle a été nommée à un tel poste, est révoquée ;
 - les personnes ci-après ne peuvent pas occuper un poste d'auditeur et, si elles ont été désignées, sont révoquées : personnes incapables ; conjoint(e)s, parents consanguins ou parents alliés de dirigeants de la société jusqu'au quatrième degré ; personnes liées à la société par une relation d'emploi ou une relation continue ou périodique de prestation de services de conseil ou autres ou par toute relation financière compromettant son indépendance ; personnes radiées du registre des professionnels ; personnes reconnues coupables des faits visés à l'article 56, paragraphe 9 de la Loi relative aux sociétés ; personnes radiées ou suspendues du Registre des auditeurs, si l'inscription sur un tel registre est une condition *sine qua non* pour être nommé auditeur interne d'une société ; dirigeants d'une société contrôlée ou contrôlante (article 60) ;
 - les dirigeants, commissaires aux comptes, auditeurs externes, liquidateurs et cadres visés par des poursuites pénales pour des faits relevant de leurs fonctions ou d'autres faits constituant des infractions graves, sont passibles de suspension de leurs fonctions par une

disposition émanant de l'autorité ou de l'instance responsable de leur nomination. Une condamnation pour des faits visés au paragraphe précédent entraîne la perte définitive des fonctions et l'interdiction d'exercer les fonctions de dirigeant, liquidateur, commissaire aux comptes, auditeur externe ou cadre pendant la durée indiquée par la condamnation (article 56).

191. En outre, le droit pénal prévoit des sanctions d'interdiction d'exercer certaines professions (par exemple, interdiction d'exercer des fonctions de dirigeant, représentant légal, auditeur interne ou externe, liquidateur ou commissaire) dans le cas de certaines infractions, y compris la corruption.

Législation relative à la responsabilité des personnes morales, peines et autres mesures

192. La Loi n° 6 du 21 janvier 2010 a introduit la responsabilité administrative des personnes morales, y compris en relation avec les infractions de corruption et de blanchiment de capitaux. En particulier, les personnes morales sont responsables des infractions administratives découlant d'infractions commises, tentées ou avortées à Saint-Marin, pour leur compte ou à leur profit, par un de leurs organes ou toute personne occupant des fonctions de représentation, d'encadrement et d'administration pour leur compte. Conformément à la jurisprudence élaborée en droit commercial (relative aux infractions en matière de faillite et aux infractions commerciales), la notion de « personne quelconque assumant des fonctions de représentation, de direction ou administratives » a été interprétée de telle sorte qu'elle inclue les personnes travaillant dans ou hors l'entreprise même (employés ou prestataires extérieurs) et ayant pouvoir de mener des actions visant à contraindre l'entreprise. Ces pouvoirs d'administration, de gestion et de représentation ne sont pas nécessairement conferrés de manière formelle, mais pourraient tout à fait découler d'une situation *de facto*.
193. La responsabilité d'une personne morale peut être engagée même lorsqu'aucune personne physique n'a été condamnée ni identifiée (article 2(2), Loi n° 6/2010).
194. En principe, la responsabilité d'une personne morale est établie dans le cadre de la même procédure que celle visant la personne physique qui est l'auteur de l'infraction et un seul jugement est rendu. La responsabilité de la personne morale n'exclut pas des poursuites pénales contre la personne physique qui est l'auteur de l'infraction (article 4(2), Loi n° 6/2010).
195. Lorsqu'une personne morale est reconnue responsable d'un point de vue administratif, elle est passible des sanctions ci-après :
- i) amende comprise entre 3 000 et 500 000 EUR ;
 - ii) déchéance des droits pendant une période de 3 mois à 1 an. La déchéance des droits entraîne ce qui suit : a) exclusion des subventions, financements, contributions ou prestations de l'Etat ; b) annulation des subventions, financements, contributions ou prestations de l'Etat déjà octroyés ; c) inéligibilité aux marchés publics ;
 - iii) annulation des autorisations ou subventions relatives à l'activité et des droits en découlant ;
 - iv) confiscation.
196. Dans la décision relative à la sanction imposée, le juge tient compte de la gravité des agissements, du degré de responsabilité de l'entité et du montant du préjudice causé. En outre, des mesures de précaution peuvent être imposées, par exemple la suspension de l'autorisation relative à l'activité de la personne morale (article 6, Loi n° 6/2010).

197. La responsabilité peut être levée si le moyen de défense dit des « modèles d'organisation » est retenu. Le Décret délégué n° 96 du 27 mai 2010 réglemente le fonctionnement des modèles d'organisation. En particulier, pour que la responsabilité de la personne morale soit levée sur la base d'un modèle d'organisation, la personne morale doit prouver que : a) avant la commission de l'infraction, elle a adopté et mis en œuvre effectivement un modèle d'organisation et de gestion permettant de prévenir les infractions en question ; b) les personnes ayant commis l'infraction ont malhonnêtement contourné le modèle d'organisation et de gestion. Le modèle d'organisation doit constituer un code de conduite pour la personne morale concernée ; elle doit établir un système de gestion des risques et des protocoles de contrôle spécifiques, y compris des mesures disciplinaires, le cas échéant. Une instance de surveillance multipartite doit être nommée dans le cas des sociétés de grande et moyenne dimension, les sociétés de petite taille pouvant elles nommer une instance de surveillance à une seule partie. Tout acte, conduite ou événement susceptible d'entraîner une violation du modèle doit être signalé à l'instance de surveillance à travers un mécanisme de communication interne adapté. Nul employé ne peut faire l'objet de sanctions disciplinaires pour s'être acquitté de l'obligation de signalement.
198. Des dispositions spécifiques sont prévues pour éviter que des changements institutionnels (transmission d'entreprise, transformation, fusion, division, dissolution et liquidation de la personne morale) permettent d'éviter l'application de sanctions (article 5, Loi n° 6/2010).
199. Les sanctions imposées aux personnes morales sont inscrites dans le registre pénal du Tribunal ainsi que dans le Registre des sociétés.
200. Aucune procédure n'a été engagée contre des personnes morales pour une infraction de corruption à ce jour.

Allégement fiscal

201. D'après la législation en vigueur, seul les opérations étayées par des pièces justificatives sont fiscalement déductibles.

Administration fiscale

202. Les agents de l'administration fiscale ont obligation de signaler aux services répressifs les infractions découvertes dans le cadre de l'accomplissement de leurs devoirs. Le non-respect de cette obligation est passible d'une peine d'emprisonnement de premier degré comprise entre 5 jours et 1 mois (article 350, CP).
203. Il n'existe pas de mécanisme spécifique concernant l'accès des services répressifs aux dossiers fiscaux, mais les autorités judiciaires doivent avoir accès aux informations dont elles peuvent avoir besoin pour dépister des infractions. Le Décret délégué n° 36/2011 prévoit des mesures spécifiques pour faciliter la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes en matière fiscale (par exemple, protocoles de coopération entre le Bureau de contrôle et de surveillance des activités économiques, la Banque centrale et l'Agence de renseignements financiers).

Règles comptables

204. Les sociétés ont obligation de tenir, à leur siège, des registres et livres de comptes, même sous forme électronique, plus précisément le livre-journal des écritures originales, le livre d'inventaire et le livre des actifs amortissables (article 72, Loi relative aux sociétés). Pour chaque opération,

les originaux de la correspondance reçue et émise et des factures doivent être conservés. Les sociétés sont également tenues de conserver : un registre des actions, un registre des obligations, les procès-verbaux des assemblées générales et de leurs décisions, les procès-verbaux des réunions et des décisions du conseil d'administration, du comité directeur et du comité des auditeurs (ou de l'auditeur unique) et un livre des audits (seulement si les audits comptables ne relèvent pas de la compétence du comité des auditeurs). De plus, les sociétés sont tenues d'établir à la fin de l'exercice financier un bilan comptable (éléments de l'actif et éléments du passif) et un compte des résultats, assortis de notes explicatives. Le bilan, le compte des résultats, le rapport de l'auditeur le cas échéant (voir paragraphe 210) et les procès-verbaux de l'assemblée de la société approuvant le bilan et le compte des résultats doivent être déposés par les administrateurs auprès du Greffe (article 84, Loi relative aux sociétés).

205. Les registres et livres de comptes des sociétés doivent être conservés au siège de la société pendant 5 ans ; en cas d'enquête en cours, les livres doivent être conservés jusqu'au terme de l'enquête en question. Les documents fiscaux doivent être conservés pendant au moins 5 ans.
206. Le non-respect des obligations de tenue de comptes est passible d'une amende comprise entre 2 000 et 25 000 EUR. La sanction (en fonction du type de l'infraction commise) est imposée soit par le Bureau des impôts soit par le Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce sur la base du montant fixé par le Bureau de contrôle et de surveillance des activités économiques. En cas de manquements administratifs répétés, la sanction administrative pécuniaire peut être accrue jusqu'à trois fois (article 10, Décret-loi n° 36 du 24 février 2011).
207. Les associations et les fondations sont tenues de conserver un registre contenant les noms de leurs associés et membres (voir paragraphe 187). La Décision n° 30 du 27 mai 2009 du Conseil des Douze et la Loi 129/2010 ont établi l'obligation de conserver les documents comptables pendant une période de 5 ans. Le non-respect de l'obligation de tenue de comptes est passible d'une amende de 2 000 EUR ; la sanction est imposée par le Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce.
208. En vertu de la Loi relative aux sociétés, aucune personne morale n'est exonérée de l'obligation de tenir des registres et livres de comptes.
209. D'autres dispositions relatives à l'utilisation de factures et d'autres documents comptables contenant des informations fausses ou incomplètes figurent dans le Code pénal (articles 214, 316 et 317 CP) et la Loi n° 99 du 7 juin 2010 relative à l'évasion fiscale. Les sanctions prévues consistent en une peine d'emprisonnement (pouvant atteindre 6 ans en cas de circonstances aggravantes) et une interdiction d'exercer certaines professions. La Loi n° 91 du 13 octobre 1984 relative à l'impôt général sur le revenu prévoit également des sanctions administratives en cas de manquement aux obligations comptables et fiscales.

Règles d'audit

210. Toutes les sociétés anonymes sont tenues de nommer un auditeur. Dans le cas d'une société à responsabilité limitée, la nomination d'un auditeur est obligatoire lorsque le capital de la société est supérieur à 77 000 EUR ou lorsque le chiffre d'affaires (biens et services) est supérieur à 2 000 000 EUR pendant deux exercices comptables consécutifs. Un comité des auditeurs est nommé lorsque le chiffre d'affaires (biens et services) de la société est supérieur à 7 300 000 EUR pendant deux exercices comptables consécutifs. Les auditeurs sont tenus de

s'assurer de la concordance du bilan annuel et du compte de résultats annuel (article 58, Loi relative aux sociétés).

Rôle des auditeurs, comptables et autres professionnels

211. La Loi n° 92 du 17 juin 2008 a établi une obligation d'information spécifique pour les auditeurs, comptables et professions de conseil aux fins de la prévention et de la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (articles 20 et 36, Loi n° 92/2008). La coopération de ces catégories de personnes avec les services répressifs est également obligatoire en vertu de l'article 11 de la Loi n° 92/2008 et de l'article 2 du Décret-loi n° 36/2011.
212. Le secret professionnel et la confidentialité des informations sont réglementés par les textes applicables respectivement aux avocats, notaires (Décret n° 56 du 26 avril 1995), comptables (Décret n° 57 du 26 avril 1995) et auditeurs (Loi n° 146 du 27 octobre 2004). D'après ces textes, ces catégories de professionnels doivent préserver la confidentialité de l'activité accomplie ou des questions traitées. De même, il est interdit aux avocats de témoigner sur des faits ou des actes dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité professionnelle. Cela étant, dans le contexte des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, le secret professionnel peut être opposé aux autorités judiciaires, à l'Agence de renseignements financiers (ARF), à la Police et au Bureau central de liaison seulement en rapport avec des informations acquises dans le cadre de la défense ou de la représentation d'un client lors d'une procédure judiciaire ou administrative ou en relation avec une procédure, y compris des conseils sur la possibilité d'engager des poursuites ou d'éviter une procédure, lorsque les informations sont obtenues ou reçues avant, pendant ou après cette procédure (article 38, Loi n° 92/2008). Dans le contexte de la coopération internationale et de l'échange d'informations en matière fiscale, un expert-comptable ou auditeur ne peut pas opposer le secret professionnel au Bureau central de liaison, à moins que ce ne soit en rapport avec des informations acquises dans le cadre de la représentation d'un client lors d'une procédure judiciaire ou administrative (article 2, Décret-loi n° 36/2011).

b. Analyse

213. Dans l'ensemble, le système en vigueur pour l'établissement et l'enregistrement des personnes morales à Saint-Marin semble adapté. La législation prévoit différents types de personnes morales ; leurs caractéristiques essentielles, objet et fonctionnement sont bien définis. Les conditions requises pour la création d'une personne morale dépendent de la forme de l'entité morale, mais tous les types d'entités morales doivent faire l'objet d'un enregistrement.
214. Il existe différents registres en fonction de la forme de l'entité morale. Plusieurs contrôles sont réalisés afin de vérifier l'exactitude des informations saisies pendant le processus d'enregistrement et leur conformité avec les prescriptions de la loi : premièrement, les informations fournies par le demandeur sont vérifiées et attestées par un notaire ; deuxièmement, le Greffe compétent vérifie la validité des documents présentés sur le plan de la forme et, si toutes les conditions prévues par la loi ont été satisfaites, enregistre la personne morale. Par ailleurs, il a été dit à l'EEG que toutes les nouvelles sociétés font l'objet d'un contrôle préliminaire sur place, réalisé par la Police civile avant la délivrance de l'autorisation d'exploitation par le Bureau de l'industrie, de l'artisanat et du commerce. Les modifications concernant les données enregistrées doivent être signalées au Greffe. Les informations contenues dans le Registre des sociétés, le Registre des coopératives et le Registre des entités à but non lucratif sont publiques ;

les données contenues dans le Registre des trusts sont accessibles aux services répressifs, aux autres organes publics et aux parties intéressées.

215. Outre les instruments visant à assurer la transparence lors des procédures de création et d'enregistrement des personnes morales, certaines mesures ont été récemment introduites aux fins d'une meilleure information sur la structure de propriété des sociétés à Saint-Marin. En vertu de la Loi n° 98/2010, les sociétés à actionnaires occultes sont désormais interdites à Saint-Marin. D'après les statistiques fournies par les services d'enregistrement, suite à la promulgation de la loi susmentionnée, seul 10 des 152 sociétés initiales étaient toujours en activité au moment de la visite de l'EEG sur place, mais elles faisaient toutes l'objet d'une procédure de liquidation. Par ailleurs, outre les obligations prévues par la Loi relative aux sociétés pour assurer la transparence des personnes morales, telles que l'obligation faite aux sociétés de tenir un livre des actions contenant les données personnelles des détenteurs des actions et participations enregistrées et mentionnant les transferts ou obligations y relatifs, des textes récents (promulgués en 2009, 2010 et 2011) ont introduit de nouvelles mesures aux fins de l'identification de la structure des bénéficiaires effectifs des sociétés, notamment la création d'un registre central des actionnaires. D'autres mesures ont aussi été introduites afin d'assurer une meilleure identification des fondateurs, bénéficiaires ou associés qui se trouvent derrière d'autres types de personnes morales (par exemple, les fondations et autres associations à but non lucratif, sociétés fiduciaires, etc.). L'EEG reconnaît et apprécie les efforts déployés par les autorités pour améliorer la transparence des structures de propriété des personnes morales à Saint-Marin.
216. La loi contient plusieurs restrictions à l'exercice de fonctions par des personnes morales ou à la détention d'actions. Ces contraintes ont été récemment renforcées, notamment à travers la notion de « personne inapte », autrement dit l'interdiction faite à une personne d'exercer le rôle de dirigeant ou d'actionnaire susmentionné en raison d'une condamnation pénale (y compris pour une infraction liée à la corruption) ou de l'implication dans une personne morale ayant fait l'objet d'une procédure de faillite ou de liquidation obligatoire.
217. La responsabilité administrative des personnes morales pour une infraction pénale a été introduite par la Loi n° 6/2010. La responsabilité des personnes morales ne concerne que les infractions visées par la loi précitée, y compris la corruption dans le secteur public et le blanchiment de capitaux. Cependant, étant donné que le trafic d'influence et la corruption dans le secteur privé ne sont pas criminalisés à Saint-Marin, la responsabilité des personnes morales ne peut être engagée pour ces infractions. Cela n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 18 de la Convention. Sachant que Saint-Marin a signé mais n'a pas encore ratifié la Convention (et que Saint-Marin est susceptible de formuler des réserves, ainsi que l'y autorise l'article 37 de la Convention), l'EEG s'abstient de toute recommandation formelle sur cette question. Cependant, l'EEG fait remarquer que cette situation doit nécessairement être prise en compte pendant que les autorités harmonisent la législation nationale avec la Convention dans le cadre du processus de ratification pertinent.
218. Par ailleurs, le régime de responsabilité des personnes morales à Saint-Marin ne couvre pas explicitement les situations prévues à l'article 18 (2) de la Convention, c'est-à-dire le cas de figure où l'infraction de corruption commise par une personne morale est le résultat d'un défaut de surveillance ou de contrôle par une personne physique. A ce propos, l'article 1 de la Loi n° 6/2010 dispose que les personnes morales peuvent être tenues pour responsables d'infractions commises, tentées ou avortées, pour leur compte ou à leur profit, par un de leurs organes ou toute personne occupant des fonctions de représentation, d'encadrement et d'administration pour leur compte. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris que le point du

défaut de surveillance est considéré comme couvert par la possibilité pour la personne morale d'adopter un modèle d'organisation conçu pour prévenir la commission d'infractions. Dans ce cas, la personne morale peut être exonérée de responsabilité si elle prouve la pertinence du modèle d'organisation adopté avant la commission de l'infraction et le contournement malhonnête de ce modèle par l'auteur de l'infraction. Toutefois, l'EEG note que la mise en place d'un modèle d'organisation constitue seulement une possibilité (et pas une obligation) prévue pour lever la responsabilité d'une personne morale le cas échéant. L'EEG ne comprend pas comment cette possibilité comble la lacune évoquée tantôt, dans la la Loi n° 6/2010, concernant les cas où l'infraction est rendue possible par un défaut de surveillance ou de contrôle et commise par un employé subordonné. Alors que la Loi n° 6/2010 ne fait pas référence à un manque de surveillance ou de contrôle (*culpa in vigilando*), l'EEG relève que le Loi relative aux sociétés envisage explicitement cette situation pour engager la responsabilité des administrateurs (article 56, Loi relative aux sociétés) et auditeurs (article 64, Loi relative aux sociétés), le cas échéant. Il n'existe pas de jurisprudence concernant les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales, susceptible d'aider à dissiper les doutes susmentionnés de l'EEG en établissant de façon suffisamment convaincante que les tribunaux sont en mesure de mettre en cause, dans la pratique, la responsabilité d'une personne morale pour défaut de surveillance. Par conséquent, l'EEG recommande 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.**

219. Les sanctions prévues en vertu de la Loi n° 6/2010 semblent être conformes aux prescriptions de l'article 19 (2) de la Convention. Cela étant, comme cela a été signalé précédemment, la responsabilité des personnes morales n'a été introduite qu'en 2010 et aucune procédure contre une personne morale pour infraction de corruption n'a abouti à ce jour. La loi doit encore être mise à l'épreuve, notamment en termes d'interprétation par les tribunaux. Il s'ensuit que l'EEG n'est pas en mesure de déterminer si les sanctions prévues par la loi sont effectives, proportionnées et dissuasives dans la pratique. L'EEG considère que la situation doit être suivie, afin de s'assurer d'une mise en œuvre appropriée des dispositions pertinentes. Dans tous les cas, il est clairement apparu à l'EEG que le niveau d'information des organes répressifs et des autorités judiciaires sur la responsabilité des personnes morales doit être amélioré. Cela appelle des mesures pertinentes d'information et de formation à l'intention des autorités susmentionnées. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande 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.**
220. Etant donné que la législation relative à la responsabilité des personnes morales est très récente, l'EEG n'a pas pu évaluer la manière dont sont appliquées dans la pratique les dispositions sur les modèles d'organisation (c'est-à-dire les systèmes d'organisation et de gestion établis par les sociétés pour prévenir la commission d'une infraction). Lors de la visite sur place, il est clairement ressorti que l'expérience acquise par les autorités judiciaires et le secteur privé dans le domaine de ces modèles est très limitée. Les modèles d'organisation peuvent être invoqués, en principe, en tant que moyen de défense, afin de lever la responsabilité de la personne morale concernée. Par conséquent, de l'avis de l'EEG, il importe de s'assurer que ce moyen de défense est soumis à des conditions strictes afin de prévenir toute utilisation abusive. Cela étant, l'EEG considère également que les modèles d'organisation sont susceptibles de jouer un rôle positif en mettant en place un cadre préventif contre les cas d'irrégularités et de corruption dans le secteur privé. La question des modèles d'organisation, notamment la manière dont ils peuvent être interprétés et en fin de compte retenus par le tribunal pour lever la responsabilité de la personne morale ainsi

que leur effet bénéfique en termes de prévention de la corruption dans le monde des affaires, mérite de faire l'objet d'un processus de réflexion commune des autorités et des représentants du secteur privé.

221. La législation en vigueur ne définit pas une liste de dépenses fiscalement déductibles aux fins de l'imposition des revenus des sociétés. D'après les dispositions en vigueur, seules les opérations étayées par des pièces justificatives sont fiscalement déductibles. Il n'existe pas de dispositions spécifiques interdisant explicitement la déduction fiscale des paiements illicites ou des dépenses ou coûts encourus en relation avec une infraction pénale. Au cours de la visite sur place, les autorités fiscales ont indiqué qu'en raison de la nature secrète des infractions de corruption, les dépenses y afférentes ne sont pas, en principe, étayées par des pièces justificatives et ne peuvent donc pas, dans la pratique, être déduites. Cependant, de l'avis de l'EEG, les dispositions en vigueur ne sont pas suffisantes pour garantir pleinement que les pots-de-vin et les autres dépenses liées à des infractions de corruption ne sont pas fiscalement déductibles. Afin de s'assurer que la réglementation fiscale contribue à lutter efficacement contre la corruption, le régime doit être plus assertif et précis. D'autre part, l'EEG a été informée de l'intention des autorités de procéder à des réformes dans le domaine fiscal au cours du deuxième semestre de 2011 ; l'EEG a appris que dans le contexte d'une telle réforme, les autorités envisagent l'introduction d'une liste précisant les dépenses qui ne sont pas fiscalement déductibles, y compris les petits paiements dits de facilitation. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande **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.**
222. Les agents du fisc sont soumis à l'obligation générale faite à tous les agents publics de signaler aux organes répressifs les infractions pénales découvertes dans le cadre de leur mission. Cependant, il n'existe pas de dispositions spécifiques imposant aux autorités fiscales de signaler les activités financières suspectes et les documents comptables susceptibles de dissimuler des infractions de corruption. L'EEG a observé que les autorités fiscales ne semblent pas tout à fait conscientes du rôle important qu'elles pourraient jouer dans la prévention, le dépistage et le signalement des infractions de corruption. Les agents du fisc n'ont reçu ni formation ni lignes directrices spécifiques dans ce domaine. L'EEG est fermement convaincue que l'implication des autorités fiscales dans les activités opérationnelles contre la corruption pourrait être renforcée. De plus, lors de la visite sur place, certains représentants d'ONG et du secteur privé ont fait état à l'EEG de préoccupations concernant l'existence de sociétés sans activité réelle. L'EEG a constaté que les autorités fiscales n'ont ni procédé à une analyse des risques ni élaboré de lignes directrices à ce jour en vue de mieux identifier et contrôler la catégorie de contribuables susmentionnée, à savoir les sociétés sans activité réelle. Une fois de plus, de l'avis de l'EEG, les autorités fiscales peuvent jouer un rôle déterminant dans le dépistage et la prévention de l'utilisation irrégulière de sociétés pour abriter des activités illicites impliquant notamment des infractions de corruption et des infractions connexes. Enfin, l'EEG a relevé que les autorités fiscales ne procèdent généralement pas à une inspection sur place des contribuables, par manque de moyens d'après les dires. Ces inspections sont réalisées par la Police civile, à la demande des autorités fiscales ou à sa propre initiative. Il importe que les autorités fiscales puissent accomplir des inspections sur place par elles-mêmes chaque fois qu'elles le jugent nécessaire dans le cadre de leur mission de contrôle et, par conséquent, qu'elles disposent des moyens requis à cette fin. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande **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.**

223. L'émission et l'usage de factures contenant des informations fausses ou incomplètes constituent une infraction pénale à Saint-Marin (articles 2 et 3, Loi n° 99/2010). L'omission illicite de documents comptables, par exemple la destruction ou la dissimulation de livres et autres documents comptables, n'engage la responsabilité pénale que dans certaines circonstances, notamment les suivantes : défaut de conservation de documents comptables ; tenue irrégulière ou falsifiée de comptes par un entrepreneur dans le contexte d'une procédure de faillite (article 214, Code pénal) ; communication frauduleuse aux actionnaires ou à l'assemblée générale de données inexactes concernant le bilan comptable et le compte de résultats d'une société (article 316, Code pénal) ; et abus de biens sociaux en vue de créer des réserves occultes (article 317, Code pénal). L'EEG n'a pas pu se faire une idée précise concernant l'absence dans le Code pénal d'une disposition visant la destruction ou la dissimulation de documents comptables en général, c'est-à-dire une disposition non limitée aux cas de figure susmentionnés. L'EEG note deux régimes de sanction différents : i) les sanctions pénales, y compris l'emprisonnement et l'interdiction d'exercer certaines professions (si l'omission de documents comptables intervient dans les situations spécifiques visées aux articles 214, 316 et 317, Code pénal) ; ii) l'amende administrative, comprise entre 2 000 et 25 000 EUR (omission de documents comptables dans tous les autres cas, conformément aux dispositions de la Loi relative aux sociétés). De l'avis de l'EEG, l'amende prévue dans le dernier cas de figure peut ne pas s'avérer suffisamment élevée pour dissuader l'omission illicite de documents comptables dans la pratique et, par ce moyen, la dissimulation d'actes de corruption. D'autres sanctions administratives sont prévues par la Loi n° 91/1984 (Loi relative à l'impôt général sur le revenu) et d'autres textes relatifs aux manquements aux obligations comptables et fiscales. Le niveau des sanctions a été récemment renforcé par le Décret-Loi n° 36/2011. Cependant, certaines violations restent passibles d'une d'amende de très faible montant. C'est le cas pour la non-observation des décisions, demandes et sommations des « Commissions d'évaluation », qui sont chargées d'une mission d'évaluation, de contrôle et de sanction en ce qui concerne les déclarations fiscales des personnes physiques et des personnes morales, dans le but de recueillir des données et documents pertinents ou d'examiner les dossiers comptables utiles à des fins de surveillance et d'évaluation fiscale. Ces violations, en vertu de l'article 71 de la Loi relative à l'impôt général sur le revenu, sont passibles d'une amende comprise entre 25,82 et 154,94 EUR. De l'avis de l'EEG, cette fourchette peu élevée ne constitue pas une sanction effective, proportionnée et dissuasive. Par conséquent, l'EEG recommande d'**examiner et renforcer les sanctions en vigueur pour les infractions comptables afin de s'assurer qu'elles sont effectives, proportionnées et dissuasives.**

224. Il n'existe pas de disposition spécifique imposant aux comptables, auditeurs et professions de conseil de signaler les soupçons d'infractions de corruption. D'après la Loi n° 92/2008, ces professionnels sont néanmoins soumis à des obligations spécifiques de déclaration aux fins de la prévention et de la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. L'ARF a fait un travail important de formulation d'instructions sur l'application du cadre du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cependant, au cours de la visite sur place, l'EEG a eu l'impression que les professionnels ne sont pas suffisamment informés des spécificités des infractions de corruption et que davantage d'efforts pourraient être faits pour renforcer leur rôle dans le dépistage et le signalement des soupçons portant sur ces infractions particulières. D'autre part, ces catégories de personnes sont soumises aux règles de secret professionnel, définies par un règlement spécifique à leur profession respective. Le secret professionnel ne peut pas être opposé dans le cadre d'une enquête pour blanchiment de capitaux, ou dans le cadre de l'activité accomplie par le Bureau central de liaison au titre de la coopération internationale et de l'échange d'informations en matière fiscale, à moins que les informations aient été obtenues dans le contexte de la défense ou de la représentation d'un client

dans une procédure judiciaire (ou en rapport avec une telle procédure) (article 38 de la Loi n° 92/2008 et article 2 du Décret-loi n° 36/2011). L'EEG a des doutes sur la compréhension des obligations de secret professionnel par les auditeurs, comptables et avocats. Premièrement, l'EEG note que la législation ne prévoit la levée du secret professionnel que dans le contexte de certaines enquêtes pénales, comme souligné plus haut. Deuxièmement, les dispositions applicables à cet égard couvrent les notaires, les avocats et les comptables d'une façon globale qui ne tient pas compte des particularités de chacune des professions concernées et des multiples aspects de ses activités susceptibles d'être interprétés par les professionnels respectifs comme relevant toujours du secret professionnel et échappant donc à l'obligation de déclaration dans le cadre du blanchiment de capitaux ou l'évasion fiscale. Comme souligné précédemment, l'EEG considère que l'implication des comptables, auditeurs et professions de conseil dans le dépistage de la corruption en général (au-delà du blanchiment de capitaux et de la coopération internationale en matière fiscale) doit être encouragée et renforcée ; la mise en œuvre de la recommandation v (et plus particulièrement son deuxième volet) du présent rapport (paragraphe 105) pourrait s'avérer bien utile à cet égard. En outre, l'EEG considère que la nécessité de trouver un juste milieu entre le secret professionnel et les obligations de déclaration des comptables, auditeurs et autres professions de conseil est une question qui mérite davantage d'attention. Tout en s'abstenant d'émettre une recommandation formelle à ce propos, l'EEG trouverait judicieux qu'en mettant en œuvre la recommandation v, les autorités examinent attentivement ce point pour préciser le champ d'application du secret professionnel, par exemple en le délimitant plus explicitement selon les spécificités de chaque profession.

CONCLUSIONS

225. Saint-Marin a accompli des efforts importants pour mettre en place un cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux ; il convient de se féliciter de la volonté affichée par les autorités saint-marinaises et des mesures d'assainissement résolues qu'elles ont prises.
226. Alors qu'il a consacré des efforts importants à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le pays se trouve toujours à un stade préliminaire de la lutte contre la corruption. La nature et l'ampleur du phénomène de la corruption à Saint-Marin n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie à ce jour et il n'existe pratiquement pas d'informations incontestables sur le sujet. Très peu de condamnations liées à la corruption ont été prononcées et le problème ne semble pas faire partie des principales préoccupations des citoyens saint-marinais. La perception selon laquelle Saint-Marin a un niveau de corruption très faible est fort susceptible d'avoir une incidence négative sur la vigilance des autorités à l'égard des risques de corruption présents et futurs : une évaluation approfondie du phénomène de la corruption et des initiatives visant à mieux informer sur les nouvelles mesures de lutte contre la corruption, y compris la nécessité de signaler les soupçons, sont par conséquent nécessaires. En outre, une certaine spécialisation des services répressifs est indispensable pour pouvoir mener véritablement une lutte proactive et efficace contre la corruption.
227. Saint-Marin entreprend actuellement une vaste réforme visant en particulier à moderniser l'administration publique, qui, en tant que secteur d'activité, représente une bonne partie de l'économie du pays. Dans le contexte de la réforme en cours, il est essentiel que les questions de l'intégrité et de la prévention de la corruption dans le secteur public fassent l'objet d'une attention accrue. Plusieurs améliorations ciblées s'imposent en priorité dans ce domaine : elles concernent, entre autres, le processus de recrutement des agents publics, l'adoption d'un code de déontologie et la mise en place d'un système adapté de protection des agents qui signalent de bonne foi les cas de corruption et de mauvaise administration (donneurs d'alerte). Le maillage

étroit de la société saint-marinaise rend indispensable des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts.

228. Pour ce qui est du secteur privé, la réglementation et les mesures de transparence y ont été sensiblement renforcées : les sociétés à actionnaires occultes et les comptes anonymes sont interdits, un large éventail d'obligations de vigilance à l'égard de la clientèle a été adopté, le secret bancaire n'est plus opposable aux services répressifs, etc. En 2010, Saint-Marin a introduit la notion de responsabilité administrative des personnes morales ; diverses mesures doivent encore être prises pour faciliter l'application de cette notion, par exemple des actions visant à familiariser les praticiens et les représentants des sociétés avec les nouvelles règles. Par ailleurs, les professionnels tels que les comptables et les auditeurs devraient être plus activement impliqués dans le dépistage et la révélation des infractions de corruption. De même, les autorités fiscales saint-marinaises devraient accorder une attention accrue au problème de la corruption.
229. Enfin, il semble existe un consensus solide entre les autorités de Saint-Marin quant à l'opportunité de l'introduction de mesures significatives contre la corruption. Le présent rapport et les recommandations y formulées devraient donc être perçues comme une contribution opportune à ce processus. De même, une prompt ratification des instruments pertinents du Conseil de l'Europe dans ce domaine, c'est-à-dire la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191) ainsi que la Convention civile sur la corruption (STE 174) – dont aucun n'a été ratifié à ce jour par Saint-Marin – aiderait sans conteste le pays à harmoniser sa législation et ses pratiques avec les normes internationales de lutte contre la corruption.
230. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations ci-après à Saint-Marin :
- i) **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 (paragraphe 24) ;**
 - ii) **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 (paragraphe 66) ;**
 - iii) **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 (paragraphe 68) ;**
 - iv) **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 (paragraphe 69) ;**

- v) 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 (paragraphe 105) ;
- vi) 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) (paragraphe 107) ;
- vii) adopter une loi appropriée relative à la liberté d'information et introduire des mesures pertinentes aux fins de sa mise en œuvre (paragraphe 156) ;
- viii) renforcer les mécanismes existant pour le recrutement et l'avancement dans le service public afin de s'assurer qu'ils sont équitables, fondés sur le mérite et transparents (paragraphe 157) ;
- ix) 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 (paragraphe 159) ;
- x) 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 (paragraphe 160) ;
- xi) 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 systèmes d'audit approprié (paragraphe 162) ;
- xii) 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 (paragraphe 218) ;
- xiii) 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 (paragraphe 219) ;
- xiv) 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 (paragraphe 221) ;

- xv) 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 (paragraphe 222) ;**
 - xvi) examiner et renforcer les sanctions en vigueur pour les infractions comptables afin de s'assurer qu'elles sont effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 223).**
231. Conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 juin 2013 au plus tard.
232. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.