

Adoption : 22 novembre 2024
Publication : 2 décembre 2024

Public
GrecoEval5Rep(2024)2

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et
des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

SAINT-MARIN

Adopté par le GRECO
à sa 98^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 novembre 2024)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Chefs d'État</i>	9
<i>Le gouvernement</i>	10
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif</i>	16
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	17
<i>Politique anticorruption</i>	17
<i>Cadre normatif et institutionnel</i>	18
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	19
<i>Sensibilisation</i>	22
<i>Accès à l'information</i>	24
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i>	27
<i>Tierces parties et lobbyistes</i>	28
<i>Mécanismes de contrôle</i>	29
CONFLITS D'INTERETS	30
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	32
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	32
<i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	34
<i>Cadeaux</i>	34
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	35
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	36
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i>	36
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIFS ET D'INTERETS	37
<i>Obligation de déclaration</i>	37
<i>Mécanisme de contrôle</i>	39
MECANISMES VISANT A RENDRE DES COMPTES ET A CARACTERE REPRESSIF.....	40
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	40
<i>Mécanismes à caractère répressif non pénaux</i>	40
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	43
ORGANISATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES DES SERVICES REPRESSIFS/AUTORITES DE POLICE	43
<i>Aperçu des divers services répressifs</i>	43
<i>Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs</i>	43
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	46
<i>Accès à l'information</i>	46
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	47
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	47
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	47
<i>Gestion des risques dans les domaines exposés à la corruption</i>	47
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i>	48
<i>Principes éthiques et règles déontologiques</i>	48
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	50
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	50
<i>Critères de recrutement</i>	50
<i>Procédure de nomination et promotion à un rang supérieur</i>	53
<i>Évaluation de la performance</i>	55
<i>Rotation du personnel</i>	56
<i>Cessation des fonctions et destitution</i>	56
<i>Traitement et avantages</i>	56

CONFLITS D'INTERETS	59
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	59
<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	59
<i>Cadeaux</i>	60
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	60
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	60
<i>Restrictions postérieures à la cessation de fonctions</i>	61
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIFS ET D'INTERETS	61
<i>Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle</i>	61
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	62
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	62
<i>Surveillance et contrôle externes</i>	62
<i>Système de dépôt de plaintes</i>	63
<i>Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i>	63
<i>Procédures disciplinaires et autres procédures administratives</i>	65
<i>Procédures pénales et immunités</i>	66
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	68

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place à Saint-Marin pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (membres du Congrès d'État, chefs de département (notamment le Directeur de la fonction publique), membres du personnel politique des ministres et consultants exerçant des fonctions similaires, ci-après les « PFHE ») et les membres de la Gendarmerie, de la Garde de la forteresse et de la Police civile (les « forces de police »). Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes dans la vie publique.

2. Saint-Marin, qui ne dispose pas d'une politique nationale de lutte contre la corruption, a élaboré des plans de prévention de la corruption qui ont été adoptés dans certains domaines (permis de construire, recrutement d'agents publics et marchés publics). Compte tenu du pouvoir exécutif exercé par les PHFE, il apparaît nécessaire d'élaborer un document de politique anticorruption spécifique après avoir réalisé une évaluation complète des risques auxquels elles sont exposées. Pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts, les PHFE doivent se soumettre à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur nomination et de leur recrutement.

3. Un Code de conduite des membres du Congrès d'État est en vigueur depuis 2022. Il est complété par un Code de conduite des agents publics qui existe depuis 2014 et s'applique *mutatis mutandis* aux PHFE. Il serait souhaitable, dans un souci de cohérence et d'efficacité, que les dispositions des deux codes soient harmonisées (ou fusionnées si nécessaire) afin que toutes les questions liées à l'intégrité puissent être prises en compte et être complétées par un guide pratique contenant des commentaires explicatifs et des exemples concrets. L'organisation d'activités de sensibilisation spécifiques nécessite l'allocation de ressources supplémentaires (en particulier des effectifs appropriés) au Comité d'éthique, qui a été créé en vertu du Code de conduite des membres du Congrès d'État, et aux autorités compétentes. Il faudrait également que les PHFE puissent s'appuyer sur un mécanisme concret pour obtenir des conseils confidentiels sur des questions éthiques.

4. Un cadre juridique sur l'accès à l'information est en vigueur depuis 2011. Il serait utile de l'examiner afin d'en recenser les lacunes et de prendre les mesures législatives et pratiques nécessaires pour améliorer l'accès du public à l'information. Le mécanisme de consultation publique préalable à l'élaboration de projets de loi émanant du Congrès d'État n'est pas réglementé. Il n'existe pas non plus de règles encadrant les relations qui peuvent exister entre les PHFE et les tiers/lobbyistes qui cherchent à influencer la prise de décision du gouvernement. Les dispositions relatives aux cadeaux doivent être clarifiées et renforcées, de même que les dispositions relatives aux restrictions imposées après la cessation des fonctions. Il serait bon qu'elles soient associées à un mécanisme de contrôle effectif. Enfin, l'obligation de déclaration de patrimoine devrait être étendue à toutes les PHFE, y compris les chefs de département, les membres du personnel politique et les consultants ayant des fonctions similaires.

5. En ce qui concerne les forces de police, aucune analyse des services et des situations sujets aux risques de corruption n'a été effectuée. Une évaluation complète des risques dans les domaines vulnérables à la corruption se justifie compte tenu des conclusions du rapport. Le corps de police bénéficierait grandement de la mise en place d'un organe central autonome doté de pouvoirs de surveillance et de contrôle internes.

6. Il existe bien un Code de conduite des agents des forces de police mais il a besoin d'être mis à jour et ne comprend pas d'orientations spécifiques sur toutes les questions pertinentes en matière d'intégrité. Il conviendrait de mettre en place un mécanisme (unique) de fourniture de conseils confidentiels pour les agents des services répressifs en dehors de la chaîne de commandement.

7. Les agents des forces de police devraient être soumis à des contrôles d'intégrité périodiques tout au long de leur carrière, ce qui n'est pas le cas actuellement. Partant du constat que les femmes sont sous-représentées dans les forces de police, il conviendrait de prendre des mesures spécifiques pour augmenter leur nombre à tous les échelons. Il faudrait également que le traitement des plaintes déposées par les citoyens contre les comportements répréhensibles des agents des forces de police soit normalisé et simplifié. Le système disciplinaire qui s'applique à la Gendarmerie et à la Garde de la forteresse devrait être revu afin que les décisions prises puissent faire l'objet d'un recours juridique effectif.

8. Il conviendrait d'introduire des mesures de protection des lanceurs d'alerte dans les forces de police et de dispenser une formation spécifique, notamment parce qu'aucun cas de signalement n'a été enregistré.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

9. Saint-Marin, qui a rejoint le GRECO en 2010, a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième (en juin 2011), Troisième (en septembre 2014) et Quatrième (en septembre 2019) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont publiés sur le site internet du GRECO (www.coe.int/fr/web/greco). Ce cinquième Cycle d'évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

10. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les parties prenantes concernées et les résultats obtenus. Il met en évidence les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités de Saint-Marin, à charge pour elles de déterminer les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Saint-Marin devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

11. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place à Saint-Marin du 24 au 28 juin 2024. Les réponses des autorités nationales au Questionnaire d'Évaluation, ainsi que d'autres informations émanant notamment de la société civile ont également été prises en considération. L'EEG était composée de M^{me} Panagiota VATIKALOU, juge, Cour d'appel d'Athènes (Grèce), M. Alexandru CLADCO, procureur, Unité d'assistance et de coopération juridiques internationales, Bureau du Procureur général (République de Moldova), M. Ernst GNAEGI, ancien Chef de l'Unité de droit pénal international, Office fédéral de la justice (Suisse), et M. Seth JAFFE, Chef de la Direction du droit et de la politique de l'éthique, Bureau américain de l'éthique gouvernementale (États-Unis d'Amérique). L'EEG a bénéficié de l'aide de M^{me} Victoria CHERNIYCHUK et de M. Ylli PECO du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a rencontré des membres du Congrès d'État, le Directeur général de la fonction publique, des chefs de département, des membres du personnel politique des cabinets ministériels, des membres du Comité d'éthique du Congrès d'État, le chef de juridiction, des juges, des commissaires juridiques et *le Procuratore del Fisco*. Elle a interrogé des représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur, du ministère du Travail, du ministère de la Justice, du Secrétariat institutionnel de l'État, de la Commission de contrôle des finances publiques, de la Direction des finances publiques, de l'Autorité de contrôle de l'information, de la Gendarmerie, de la Police civile et de la Garde de la forteresse, ainsi que du Congrès militaire. Des réunions ont également eu lieu avec des journalistes, des universitaires, des avocats et des syndicats.

¹ Pour de plus amples informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation publié sur le [site internet du GRECO](#).

III. CONTEXTE

13. Saint-Marin, qui est membre du GRECO depuis 2010, a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption. En résumé, 100 % des recommandations ont été mises en œuvre lors des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints, et 80 % lors du Troisième Cycle d'évaluation. Le bilan du Quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs s'établit comme suit : 72 % de toutes les recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 21 % partiellement mises en œuvre et 7 % non mises en œuvre.

14. Saint-Marin, qui comptait une population de près de 34 000 habitants au 30 juin 2023², est une république enclavée couvrant une superficie de 61,2 km². Il s'agit d'une république unitaire multipartite dotée d'un parlement monocaméral. En raison de sa position géographique, les relations institutionnelles et économiques avec l'Italie jouent un rôle particulièrement important.

15. Saint-Marin est l'un des plus petits États membres du GRECO. Si cette particularité peut sembler accroître les risques de collusion, de népotisme et de favoritisme, elle favorise également une certaine confiance mutuelle en raison d'un « contrôle moral » constant exercé par la société : les avantages indus sont en effet rapidement connus. Il n'existe pas d'organisation de la société civile qui suive spécifiquement la corruption dans le pays, pas plus qu'il n'y a d'indice de perception de la corruption visant le pays, comme par exemple celui de Transparency International. En 2022, cependant, Saint-Marin a obtenu un score de 88,679 (sur 100) pour l'indicateur de « contrôle de la corruption » développé par la Banque mondiale³, qui est plus ou moins le même que son dernier score obtenu en 2017. Saint-Marin a également obtenu de bons scores en matière de lutte contre la corruption et de transparence dans le classement annuel de Freedom House⁴.

16. À Saint-Marin, le phénomène de la corruption semble être limité, surtout après l'affaire « *Conto Mazzini* », qui a impliqué un grand nombre d'anciens hommes politiques (y compris d'anciens ministres) qui ont été condamnés en 2017 pour corruption, blanchiment de capitaux et achat de votes. L'EEG a été informée du fait que cette affaire, et d'autres affaires similaires, ont eu un effet dissuasif sur la corruption, car les peines prononcées ont été lourdes. Ces affaires ont également encouragé les autorités à mettre l'accent sur la prévention de la corruption. Depuis 2020, très peu d'affaires de corruption ont été signalées mais plusieurs affaires de blanchiment de capitaux continuent d'être instruites.

17. Saint-Marin n'est pas un État membre de l'Union européenne (UE). Depuis 2015, l'UE et Saint-Marin négocient un accord d'association⁵, qui a été finalisé en décembre 2023⁶. Il entrera en vigueur dès son acceptation et sa signature par toutes les parties concernées. L'accord d'association prévoit la participation de Saint-Marin au marché intérieur de l'UE, y

² <https://www.visitsanmarino.com/pub1/VisitSM/en/contenuto/About-San-Marino/POPOLAZIONE-E-TERRITORIO.html>

³ Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance : [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/) ⁴ <https://freedomhouse.org/country/andorra/freedom-world/2023> ⁸

⁴ [San Marino: Freedom in the World 2023 Country Report | Freedom House](https://freedomhouse.org/country/san-marino/freedom-world/2023)

⁵ https://www.eeas.europa.eu/un-rome/european-union-and-san-marino_en?s=65 (en anglais)

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_6522

compris aux services financiers. Cet accord établira également un cadre pour développer et promouvoir le dialogue et la coopération dans des domaines d'intérêt commun, tels que la recherche et le développement, l'éducation, la politique sociale, l'environnement, la protection des consommateurs, la culture ou la coopération régionale.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

18. Saint-Marin est une république parlementaire. Conformément à l'article 2 de la Déclaration des droits des citoyens et des principes fondamentaux du système juridique de Saint-Marin⁷ (la Déclaration des droits des citoyens), « la souveraineté de Saint-Marin appartient au peuple, qui l'exerce par le biais des formes légales de démocratie représentative ». Le pouvoir législatif est exercé par un parlement unicaméral, le Grand Conseil général, composé de 60 membres élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. Le Grand Conseil général fournit également des orientations politiques et exerce des fonctions de contrôle. Le pouvoir exécutif est exercé par le Congrès d'État, qui constitue le Gouvernement. Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif.

Chefs d'État

19. L'article 3 de la Déclaration des droits des citoyens dispose que la fonction de chef d'État est exercée par deux capitaines régents⁸ élus par le Grand Conseil général, généralement parmi ses membres. Ils ont un mandat de six mois et ne peuvent être réélus que trois ans après la fin du mandat précédent. Les capitaines régents exercent leur pouvoir de manière collégiale et disposent d'un droit de veto réciproque. Ils représentent l'État dans son unité et sont les garants suprêmes de l'ordre constitutionnel. À ce titre, et à partir d'une position *super partes*, ils contrôlent le fonctionnement des pouvoirs publics et des organismes d'État ainsi que la conformité de leur action avec la législation en vigueur, et ce sans prendre part au processus décisionnel. Dans ce contexte, ils peuvent adresser des messages aux organes de l'État et saisir le Conseil des garants sur la constitutionnalité des règles en cas de conflit de compétences avec d'autres organes de l'État (voir, également, le paragraphe 83 ci-dessous).

20. Les capitaines régents promulguent les lois adoptées par le Grand Conseil général et les actes réglementaires adoptés par le Congrès d'État (voir également le paragraphe 28 ci-après). Toutefois, ils n'ont pas le pouvoir d'opposer leur veto aux actes réglementaires. Ils peuvent également prendre des décrets non réglementaires qui doivent être contresignés par le ministre de l'Intérieur. Leurs principales fonctions consistent, entre autres : à convoquer les élections législatives ; à diriger et à coordonner les procédures qui précèdent la formation du gouvernement (le Congrès d'État) ; à présider les principaux organes (le Grand Conseil général, le Conseil des XII) sans droit de vote ; à coordonner les travaux du Congrès d'État ; à recevoir les pétitions du public ; à recevoir les plaintes concernant les activités des organes de l'État et à les renvoyer aux autorités compétentes pour vérification. Dans les quinze jours suivant la fin de leur mandat, tout citoyen inscrit sur la liste électorale peut porter plainte contre les capitaines régents, qui peuvent être tenus de rendre des comptes au Collège des garants de

⁷ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134126.html>

⁸ Voir également la loi constitutionnelle n° 185 du 16 décembre 2005 sur les capitaines régents (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134130.html>) et la loi qualifiée n° 186 du 16 décembre 2005 sur les capitaines régents (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134131.html>).

la constitutionnalité des règles pour des actes accomplis ou de l'absence d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice de toute responsabilité pénale et civile qui devra être établie dans le cadre de la juridiction ordinaire.

21. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont visés par le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces fonctions peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

22. L'EEG note que les capitaines régents sont élus par le Grand Conseil général pour un mandat de six mois non renouvelable. Ils représentent l'unité nationale et sont les garants de la constitution. Leur rôle principal est de veiller au respect de l'État de droit et au bon fonctionnement des différentes institutions de l'État. Les capitaines régents n'ont aucun pouvoir de décision et ne peuvent pas intervenir dans la sphère politique. Même s'ils coordonnent les réunions du Congrès d'État, ils ne sont ni chefs de gouvernement, ni membres du gouvernement. Ils n'ont pas le droit de voter, d'exprimer une opinion ou de jouer un rôle dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou des fonctions du gouvernement, qui sont décidées par le Congrès d'État. S'ils président le Grand Conseil général, ils ne peuvent pas bloquer l'adoption, l'examen et la promulgation d'un projet de loi ou proposer des amendements à celui-ci, ni faire un rappel au Règlement. Ils veillent à ce que le public soit informé de l'adoption d'un projet de loi. Lors de la promulgation d'un décret d'urgence adopté par le gouvernement, les capitaines régents apprécient uniquement la nécessité de prendre une mesure urgente, et non la teneur du décret. Les décrets pris par les capitaines régents doivent être contresignés par le ministre de l'Intérieur. Toutes les parties prenantes rencontrées sur place ont convenu que les capitaines régents jouent un rôle de représentation institutionnelle élevée et un rôle de coordination. Compte tenu de ce qui précède, aux fins de la présente évaluation, les capitaines régents ne sont pas considérés comme des personnes chargées d'exercer des hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au sens de la définition du paragraphe précédent.

Le gouvernement

23. Selon l'article 3 de la Déclaration des droits des citoyens, le Congrès d'État⁹ est investi du pouvoir exécutif, qu'il exerce conformément aux principes de collégialité et de responsabilité. En vertu de l'article 1 de la loi constitutionnelle n° 183/2005, le Congrès d'État définit la politique générale du gouvernement et détermine, aux fins de sa mise en œuvre, les orientations générales de l'administration. L'article 2 de la loi constitutionnelle n° 183/2005 définit les principales fonctions du Congrès d'État¹⁰.

⁹ Voir également la loi constitutionnelle n° 183 du 15 décembre 2005 sur le Congrès d'État (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134128.html>) et la loi qualifiée n° 184 du 15 décembre 2005 sur le Congrès d'État (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134129.html>).

¹⁰ Aux fins de la mise en œuvre du programme gouvernemental, le Congrès d'État, entre autres, (i) assure la mise en œuvre collective des directives de politique internationale et des projets de traités et d'accords internationaux

24. La loi qualifiée n° 184/2005 prévoit que le Congrès d'État est composé de 10 ministres (secrétaires d'État) maximum. Après les élections législatives, le Grand Conseil général nouvellement constitué nomme les ministres parmi ses membres. Le mandat parlementaire d'un ministre nommé est alors suspendu. Les personnes qui ne sont pas membres du Grand Conseil général peuvent également être nommées ministres, à condition qu'elles remplissent les conditions requises¹¹ ; elles ne doivent pas cependant représenter plus d'un tiers des membres du Congrès d'État. Lors de leur nomination, les ministres prêtent serment devant les capitaines régents. En prêtant serment, le Congrès d'État désigné acquiert les pleins pouvoirs.

25. Le mandat d'un ministre ne peut pas excéder un maximum de dix ans (même non consécutifs) et ne peut pas être reconduit avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la fin du dernier mandat. Un ministre peut être démis de ses fonctions par le Grand Conseil général s'il ne satisfait plus aux critères de nomination ou s'il exerce une activité incompatible avec la fonction de ministre.

26. Chaque ministre est responsable politiquement et administrativement du ministère qui lui est confié et rend compte de ses actes au Grand Conseil général. Lors de la mise en œuvre de la politique générale du gouvernement, les ministres peuvent adopter des actes administratifs et des mesures dans leurs domaines de compétence respectifs. Actuellement, neuf hommes et une femme sont ministres. Il convient de rappeler à cet égard que la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹² aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique prévoit que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique et publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

27. Le Congrès d'État est politiquement responsable, collectivement et individuellement, devant le Grand Conseil général, qui approuve le programme gouvernemental. Selon l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 183/2005, le Congrès d'État reste en fonction pendant toute la durée de la législature, à moins que ce même Congrès d'État ne démissionne. Si une motion de censure est adoptée, le Congrès d'État est tenu de démissionner. Un ministre est également tenu de démissionner si une motion de censure est votée contre lui. Une motion de censure contre un ministre n'entraîne pas la démission de l'ensemble du gouvernement. Un ministre est démis de ses fonctions s'il ne satisfait pas, pour une raison quelconque, aux conditions requises pour être nommé ou s'il se trouve dans une situation d'incompatibilité qui constitue un motif de révocation.

relatifs aux questions de politique internationale générale et de sécurité de l'État, sans préjudice des pouvoirs du Grand Conseil général ; (ii) élabore des politiques administratives générales en identifiant les objectifs et programmes généraux et en publiant les directives générales pertinentes de l'administration publique dans le respect de l'autonomie qui lui est conférée par la loi ; (iii) règle les conflits de compétence entre les ministres ; (iv) est chargé des initiatives en matière législative en rédigeant des lois qui seront soumises au Grand Conseil général pour approbation ; (v) contrôle et met en œuvre les projets et programmes de dépenses et toute mesure adoptée pour contrôler qu'ils sont conformes aux budgets approuvés.

¹¹ Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour les membres du Grand Conseil général. Une personne doit être âgée d'au moins 21 ans à la date des élections, être ressortissante de Saint-Marin et résider sur le territoire de la République.

¹²[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifieur%22:\[%2209000016805e0828%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidat ionDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifieur%22:[%2209000016805e0828%22],%22sort%22:[%22CoEValidat ionDate%20Descending%22]})

28. L'article 5 de la loi qualifiée n° 184/2005 prévoit que les réunions du Congrès d'État, y compris la première réunion ou réunion inaugurale, sont convoquées par les capitaines régents, qui fixent l'ordre du jour en tenant compte des propositions des ministres. Ce sont également les capitaines régents qui coordonneront les travaux du Congrès d'État. Les réunions ne peuvent se tenir que si au moins la moitié des membres du Congrès d'État sont présents. Les fonctions de secrétariat sont exercées par le ministre de l'Intérieur, qui établit généralement les procès-verbaux des réunions. Sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, le Secrétariat institutionnel de l'État (section du Congrès d'État) est chargé de rédiger le procès-verbal de chaque réunion, d'enregistrer les sujets traités ainsi que de rédiger et de diffuser les décisions du Congrès d'État. Le Congrès d'État prend des décisions de manière collégiale. En vertu de son pouvoir réglementaire, le Congrès d'État adopte des décrets délégués¹³, des décrets d'urgence¹⁴ et des règlements¹⁵.

29. Il ressort clairement des dispositions ci-dessus et des informations communiquées lors de la visite sur place que les ministres participent directement à l'exercice de fonctions exécutives et doivent donc être visés par le présent rapport.

30. Un cabinet ministériel est composé de membres du personnel politique¹⁶ qui dépendent directement du ministre. La loi n° 5/1981 portant réglementation du détachement et du congé des fonctions politiques¹⁷ permet à un ministre d'employer un assistant personnel et un secrétaire. Un contrat à durée déterminée est établi pour ces agents, qui peuvent être révoqués par le ministre à tout moment. La nomination est officialisée par une décision du Congrès d'État qui est publiée sur son site internet. En outre, la durée de leur mandat ne peut excéder la durée du mandat du ministre. En cas de démission d'un ministre pour des raisons personnelles ou politiques, son successeur peut renouveler le mandat du personnel politique déjà nommé par son prédécesseur. Les employés de l'administration publique peuvent également être détachés auprès du cabinet d'un ministre s'ils sont choisis par ce dernier¹⁸.

31. L'EEG note que la nomination des membres du personnel politique repose sur la confiance et que ces personnes ont un rapport de loyauté avec le ministre concerné. Les membres du personnel politique n'ont pas de fonctions indépendantes et agissent sous la

¹³ Selon l'article 3 bis de la Déclaration des droits des citoyens, « le Grand Conseil général peut, dans le cadre d'une loi, déléguer au Congrès d'État l'adoption de décrets ayant force de loi qu'il ratifiera ensuite ». L'article 11 de la loi qualifiée n° 184/2005 dispose que le texte des décrets délégués adoptés par le Congrès d'État est transmis aux capitaines régents pour promulgation.

¹⁴ L'article 2 (2) (b) de la loi constitutionnelle n° 183-2005 dispose que « le Congrès d'État, en cas de nécessité et d'urgence, adopte des décrets ayant force de loi, qui sont soumis au Grand Conseil général pour ratification dans un délai de trois mois, sous peine de nullité ». Le préambule de ce « décret-loi » indiquera les circonstances extraordinaires qui déterminent la nécessité et l'urgence de son adoption, ainsi que la décision correspondante du Congrès d'État.

¹⁵ L'article 2 (2) (h) de la loi constitutionnelle n° 183/2005 indique que les règlements établissent les formes et les modalités d'application des lois, ainsi que les dispositions qui régissent l'organisation et le fonctionnement des services publics. Ils doivent être soumis par le Congrès d'État aux capitaines régents pour promulgation et indiquent dans le préambule la décision pertinente du Congrès d'État et la législation de référence.

¹⁶ Par exemple, le personnel du ministère des Affaires étrangères, de la Coopération économique internationale et des Télécommunications est actuellement composé d'un assistant personnel du ministre, d'un secrétaire et de quatre experts (<https://www.esteri.sm/pub2/EsteriSM/en/Segreteria/Staff.html>). De même, le personnel du ministère de l'Intérieur comprend : un assistant personnel du ministre, un secrétaire et quatre agents publics (<https://www.interni.sm/pub1/InterniSM/Segreteria-di-Stato/Staff.html>).

¹⁷ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17019707.html>

¹⁸ Article 49, paragraphe 1, de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

direction du ministre concerné, qu'ils peuvent représenter et suppléer en son absence¹⁹. S'ils n'ont pas de pouvoir exécutif à proprement parler, les membres du personnel politique exercent des fonctions de l'exécutif, car ils peuvent soit participer directement au processus de prise de décision sur les politiques publiques, soit exercer une influence décisive sur leur élaboration. Conformément à la pratique établie du GRECO, les membres du personnel politique sont également considérés comme des PHFE et seront donc pris en compte dans le présent rapport.

32. Outre le personnel d'un ministère, un ministre peut nommer des experts techniques, appelés consultants temporaires. Conformément à l'article 73 de la loi n° 168 du 21 décembre 2009, le Congrès d'État peut désigner des consultants temporaires qui ont une spécialisation reconnue pour les besoins d'un projet ou d'une mission spécifique qui n'entre pas dans le cadre des activités de l'administration publique²⁰. Les travaux de ces consultants sont régis par un contrat. Les dépenses relatives aux services de conseil temporaire sont soumises à l'approbation du Congrès d'État et à un contrôle de légitimité²¹ (voir le paragraphe 84 ci-dessous).

33. Lors des réunions tenues sur place, l'EEG a appris que l'Institut juridique de Saint-Marin désigne de tels consultants pour assister les groupes de travail créés pour la préparation des projets de loi. Dans tous les autres cas, le Congrès d'État désigne de manière autonome ses propres consultants. Ils n'ont pas, en général, de fonctions de haut niveau. Comme indiqué au paragraphe 52 ci-dessous, ils sont liés par le Code de conduite des agents publics. Tout comme les fonctions du personnel politique, celles des consultants peuvent varier et couvrir des domaines sensibles (par exemple, les négociations avec l'Union européenne). Leur mission peut inclure, par exemple, des recherches et des conseils juridiques, la rédaction ou la mise à jour de lois et d'autres règlements, et la collaboration avec les autorités dans les négociations internationales²². L'EEG considère que les consultants dont les fonctions sont similaires à celles des membres du personnel politique devraient être assimilés aux PHFE. En revanche, les consultants engagés pour une durée très limitée et qui ne conseillent pas directement un ministre ou ne travaillent pas en étroite collaboration avec lui ne sauraient être considérés comme des PHFE.

34. Chaque ministère supervise et contrôle le fonctionnement des organes administratifs et des secteurs de l'administration publique²³ dont il est responsable (article 5, paragraphe 3,

¹⁹ Toutefois, un ministre ne peut être remplacé au sein des commissions et organismes créés et régis par un acte réglementaire et dont il est membre, sauf disposition expresse.

²⁰ Voir les lignes directrices adoptées par les décisions du Congrès d'État n° 8 du 29 juin 2020, n° 7 du 22 mars 2021 et n° 12 du 27 septembre 2021. En règle générale, les missions de conseil professionnel ne doivent pas dépasser 12 mois.

²¹ Article 107, paragraphe 3, alinéa d) de la loi n° 30 du 18 février 1998 ; article 44, paragraphes 3, 4, 5 et 6 de la loi n° 150 du 21 décembre 2012.

²² Voir, par exemple, les décisions du Congrès d'État n° 29 du 8 août 2023 ; n° 23 du 5 septembre 2022 ; n° 32 du 20 septembre 2021 ; n° 20 du 28 décembre 2023

²³ La loi n° 188-2011 sur la réforme de la structure et du modèle organisationnel de l'administration publique dispose que « l'administration publique désigne uniquement tous les organes de la fonction publique, ainsi que les départements, les unités organisationnelles dans lesquelles ils sont répartis et l'autorité mentionnée dans l'autre annexe A » annexée à la loi (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17047067.html>). Elle se compose de départements, d'entités du secteur public global et de bureaux et services. Elle compte actuellement huit départements : Affaires étrangères ; Questions institutionnelles et justice ; Finances et budget ; Économie ; Territoire et environnement ; Éducation ; Tourisme et culture ; et Fonction publique. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères est responsable du

alinéa b) de la loi constitutionnelle n° 183/2005). Conformément à l'article 18, dernier paragraphe, de la loi n° 184 du 15 décembre 2005, les services de l'administration publique sont indépendants des domaines de compétence résultant de la formation du Gouvernement (article 1^{er} de la loi n° 3 du 7 novembre 2011). Le Congrès d'État et les ministres, dans leurs domaines de compétence respectifs, sont en relation avec les départements et les unités organisationnelles dont ils sont responsables en vertu des articles 4 et 5 de la loi constitutionnelle n° 183 du 15 décembre 2005 (article 11 de la loi n° 188/2011). L'administration publique entretient des relations avec le Congrès d'État sur la base du principe de la séparation des fonctions politiques et administratives. L'administration publique se voit donc confier des responsabilités purement administratives et jouit d'une autonomie dans la mise en œuvre des programmes et directives adoptés par le Congrès d'État.

35. Les chefs de département²⁴ de l'administration publique sont nommés par le Congrès d'État pour un mandat renouvelable de trois ans. Ils font rapport au ministre compétent et au Congrès d'État. Ils ne sont pas membres du Congrès d'État. Ils ne sont pas non plus compétents pour prendre des décisions politiques. Leurs pouvoirs de décision concernent les questions budgétaires, les ressources humaines, la gestion administrative et la mise en œuvre des activités du département. Ils coordonnent le travail effectué par les unités structurelles du département, tout en respectant l'autonomie et la compétence exclusive des responsables des unités (*dirigenti*)²⁵. Les chefs de département convoquent et président les réunions du Conseil de département, un organe consultatif composé des responsables des unités. Leur mandat prend fin automatiquement à la fin de la législature. En cas de perte de confiance, le Congrès d'État peut mettre fin aux fonctions d'un chef de département en lui adressant un préavis d'un mois au moins. Un chef de département peut être démis de ses fonctions par le Congrès d'État²⁶ s'il ne satisfait plus aux exigences du poste ou s'il exerce une activité incompatible avec sa fonction.

36. L'EEG a appris que le chef de département occupait un poste exécutif doté de pouvoirs importants. Le chef de département entretient un rapport de confiance avec le ministre concerné, et son mandat est généralement le même que celui du ministre en question. Les chefs de département peuvent être recrutés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration publique et sont soumis aux obligations faites aux fonctionnaires. Leur nomination est annoncée sur le site internet du gouvernement. Les chefs de département apportent une assistance technique et travaillent en étroite collaboration avec les ministres, qui peuvent leur déléguer des pouvoirs en matière de dépenses (par une décision du Congrès d'État et dans les limites fixées par la loi). L'EEG considère qu'au regard des fonctions qu'ils exercent, qui sont étroitement liées au processus décisionnel, les chefs de département peuvent être considérés comme des PHFE aux fins de la présente évaluation.

37. Les fonctionnaires et agents diplomatiques et consulaires sont régis par la loi n° 14 du 1^{er} février 2023²⁷. Ils mettent en œuvre les orientations de politique étrangère exprimées par

département des Affaires étrangères. Le ministère de l'Intérieur est responsable du Département des questions institutionnelles et de la justice et du Département de la fonction publique.

²⁴ Loi n° 188 du 5 décembre 2011 ; Loi n° 105 du 31 juillet 2009 ; Loi n° 108 du 31 juillet 2009.

²⁵ La situation des directeurs d'unités (*dirigenti*) a été examinée dans le cadre du Deuxième Cycle d'évaluation du GRECO (voir les paragraphes 111, 127, 128, 134, 142, 152 et 161 *in fine* du rapport d'évaluation). Voir également la loi n° 108 du 31 juillet 2009.

²⁶ Article 20, paragraphe 4, de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

²⁷ <https://www.consigliograndegegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17137497.html>

le Grand Conseil général, le Congrès d'État et le Secrétariat d'État aux affaires étrangères. L'EEG estime que ces agents ne sont pas des PHFE aux fins du présent rapport (ils exécutent des décisions et des politiques du gouvernement dans un domaine très spécifique).

38. En résumé, l'EEG considère que les personnes qui doivent être considérées comme des PHFE aux fins de la présente évaluation sont les membres du Congrès d'État (les ministres), les chefs de département, les membres du personnel politique des ministres et les consultants dont les fonctions sont similaires à celles des membres du personnel politique.

39. Selon l'EEG, il serait bon que le statut juridique et les conditions de recrutement de certaines PHFE soient mieux réglementés. Le cadre réglementaire applicable aux membres du personnel politique n'a pas été révisé depuis 1981. Leurs tâches peuvent être diverses (et inclure, par exemple, l'établissement d'ordres du jour ministériels ainsi que la rédaction de lois et de décisions), mais il n'existe pas de règlement spécifique définissant les tâches qui peuvent leur être assignées. Les curriculum vitae des membres du personnel politique sont généralement publiés sur les sites internet des ministères concernés qui, cependant, ne mentionnent pas leurs responsabilités. Étant donné que les membres du personnel politique peuvent se voir confier un large éventail de tâches par les ministres, qu'ils peuvent traiter des informations confidentielles et être associés à des processus de prise de décision politique, l'EEG considère qu'il est nécessaire de renforcer la transparence de leur statut, de leurs conditions de recrutement et de leurs compétences. Il en va de même pour les consultants dont les fonctions sont similaires à celles des membres du personnel politique et qui conseillent directement un ministre ou travaillent en étroite collaboration avec lui. Il faudrait que les autorités élaborent un cadre juridique approprié et qu'elles veillent, dans un souci de transparence, à ce que les informations sur les activités principales et secondaires des conseillers politiques, leurs domaines d'expertise et leurs salaires, ainsi que leurs curriculum vitae, soient publiés en ligne.

40. L'EEG observe en outre que les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif ne sont soumises à aucun contrôle d'intégrité spécifique lors de leur nomination ou de leur recrutement, à l'exception de la vérification des mises en accusation et des condamnations pénales en instance. À cet égard, certains interlocuteurs de l'EEG ont mentionné les déclarations individuelles. En effet, les agents publics, y compris toutes les catégories de PHFE, sont tenus de déclarer au moment de leur nomination la nature et l'étendue de tout intérêt personnel ou privé qui pourrait être lié à leurs fonctions officielles et de continuer à le faire à intervalles réguliers par la suite. Ils sont également tenus de déclarer toute appartenance à des associations, fondations ou organisations susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. Ces déclarations sont faites au supérieur hiérarchique immédiat de l'agent public (voir article 10 du Code de conduite des agents publics, paragraphe 96 ci-après). Il est également courant que les chefs de département nommés en dehors du secteur public certifient l'absence d'incompatibilités lors de la signature du contrat de travail. Cependant, ces déclarations individuelles ne sont pas rendues publiques ; elles ne couvrent pas tous les types de conflits d'intérêts et il n'existe apparemment pas de mécanisme de contrôle.

41. L'EEG considère à cet égard que les contrôles d'intégrité ont pour but de prévenir la corruption car ils permettent de déceler les conflits d'intérêts des éventuels candidats à une fonction publique donnée et de renforcer ainsi la confiance des citoyens dans ces postes de haut niveau. Ce point concerne tout particulièrement les consultants et les experts qui sont recrutés à la discrétion du ministre pour l'assister (certaines de ces personnes peuvent

provenir du secteur privé, travailler dans le cadre de contrats à durée déterminée ou de fourniture de conseils, et retourner dans le secteur privé à la fin de leurs fonctions au service du gouvernement). Les contrôles d'intégrité doivent être formalisés, reposer sur des critères précis et porter sur la situation financière des candidats, leurs activités extérieures, leurs emplois antérieurs, leurs liens avec les lobbyistes ou les tiers susceptibles d'influencer la prise de décision, leur cercle restreint (intérêts des membres de leur famille proche) et leurs relations personnelles, etc. Des contrôles d'intégrité pourraient également être utiles pour vérifier que les candidats satisfont réellement à toutes les conditions requises pour un poste donné. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'élaborer et d'adopter des dispositions détaillées pour définir les conditions de nomination et de recrutement des membres du personnel politique et des consultants aux fonctions similaires, ainsi que leurs attributions, droits et obligations ; (ii) de rendre publics leurs noms, fonctions, domaines d'expertise, rémunération (pour les tâches accomplies pour le gouvernement) et toute activité extérieure et de mettre à jour ces informations ; et (iii) d'effectuer des contrôles d'intégrité de toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif dans le cadre de leur nomination ou de leur recrutement afin de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts.**

Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

42. La rémunération des membres du Congrès d'État (y compris les indemnités spéciales) est régie par la loi n° 149 du 28 octobre 2009 (voir annexe F) et la loi n° 118 du 23 octobre 1990 (voir point 1 de l'annexe). La rémunération et les indemnités connexes des membres du personnel politique des ministres sont régies par la loi n° 149 du 28 octobre 2009²⁸. Un impôt distinct (12 %) est applicable aux indemnités ou rémunérations similaires versées aux membres du Congrès d'État et aux agents publics²⁹.

43. La rémunération des chefs de département de l'administration publique est fixée par l'article 19 de la loi n° 108 du 31 juillet 2009, son décret d'application (n° 21 du 6 mars 2013, mis à jour par le décret délégué n° 38 du 29 février 2024) et l'article 1 de la loi n° 113 du 23 août 2016 (telle que modifiée ultérieurement)³⁰. La rémunération se compose (i) d'un traitement de base (3 100 euros (€) en 2020) ; (ii) d'un traitement supplémentaire (établi selon la fonction) (550 € en 2020) ; (iii) d'une prime de performance ; (iv) d'une indemnité pour les contrats à durée déterminée (un maximum de 500 € en 2020). Il y a dix échelons d'ancienneté avec une progression de deux ans. La prime pour chaque échelon est égale à 85 €. En tout état de cause, la rémunération annuelle (y compris les indemnités et les honoraires de conseil et à l'exclusion des indemnités de départ) ne doit pas dépasser 100 000 € bruts. La limite susmentionnée ne peut être dépassée que pour la prime de performance (si elle est basée sur des paramètres objectifs), sachant que cette rémunération ne peut en aucun cas dépasser cinquante pour cent du traitement de base.

44. La fourchette des traitements³¹ des PHFE (y compris les indemnités et à l'exclusion des primes liées à la performance) est la suivante :

²⁸ Voir également le décret délégué n° 38 du 29 février 2024 « Dispositions relatives à la rémunération des agents de l'État exclus de la négociation collective dans la fonction publique et à l'adaptation de la rémunération des avocats, ministres, membres du personnel politique et magistrats de l'État ».

²⁹ Article 13 de la loi n° 166 du 16 décembre 2013.

³⁰ Telle que modifiée par l'article 30 de la loi n° 113 du 7 juillet 2020.

³¹ Le salaire mensuel brut moyen à Saint-Marin s'élève à environ 2 257 € par mois.

PHFE concernées		Traitement EUR/mois BRUT	Traitement EUR/mois NET
Ministre (<i>Segretario di Stato</i>)	Début de législature	3 585,30 € (rémunération de base) 5 905,87 € (montant total, indemnités comprises)	4 729,60 €
	Fin de législature	3 585,30 € (rémunération de base) 6 089,11 € (montant total, indemnités comprises)	4 858,43 €
Chef du Département de l'administration publique	Début de législature	3 290,00 € (rémunération de base) 4 340,00 € (montant total, indemnités comprises)	3 473,27 €
	Fin de législature	3 290,00 € (rémunération de base) 4 510,00 € (montant total, indemnités comprises)	3 588,57 €
Assistant personnel d'un ministre	Début de législature	2 751,48 € (rémunération de base) 2 837,44 € (montant total, indemnités comprises)	2 379,93 €
	Fin de législature	2 751,48 € (rémunération de base) 2 943,34 € (montant total, indemnités comprises)	2 460,72 €
Secrétaire d'un ministre	Début de législature	2 005,09 € (rémunération de base) 2 062,40 € (montant total, indemnités comprises)	1 778,43 €
	Fin de législature	2 005,09 € (rémunération de base) 2 137,12 € (montant total, indemnités comprises)	1 833,77 €
Consultant auprès d'un ministre (expert, etc.)		« Rémunération par poste » à établir en fonction des services de conseil, dans les limites fixées par la loi n° 113/2016 et ses modifications ultérieures.	

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption

45. Saint-Marin n'a pas de politique générale de lutte contre la corruption. Pour donner suite à une recommandation visant à élaborer un programme de travail complet de lutte contre la corruption, formulée par le GRECO lors de ses Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints, le gouvernement a recensé quatre grands domaines de priorité sujets à des risques élevés de corruption : (i) le recrutement et la promotion d'agents publics ; (ii) les marchés publics ; (iii) les actes administratifs qui ont des effets économiques directs et immédiats sur les personnes concernées (par exemple l'octroi de prestations de chômage aux

citoyens qui ne remplissent pas les exigences légales requises) ; et (iv) les actes administratifs qui n'ont pas d'effet économique direct et immédiat sur les personnes concernées (par exemple le placement d'une demande d'autorisation en tête d'une liste d'attente). Le gouvernement a en outre défini les critères pertinents d'évaluation des risques et a chargé les directeurs compétents de l'administration publique (*dirigenti*) d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de prévention de la corruption adaptés à ces domaines³². À ce jour, des plans de prévention de la corruption ont été adoptés dans les domaines des autorisations et des permis de construire³³ et du recrutement d'agents publics³⁴. En outre, un nouveau cadre législatif est désormais en place pour les marchés publics³⁵.

46. Au cours des réunions sur place, l'EEG a été informée du fait que des plans de prévention de la corruption avaient été élaborés pour identifier et atténuer les risques de corruption au sein de l'administration publique, mais qu'il n'existe pas de plans similaires axés sur les activités politiques et ciblant spécifiquement les PHFE. Dans ce contexte, l'EEG souligne que la responsabilité des PHFE est devenue une question de plus en plus sensible dans les États membres du GRECO, compte tenu de leurs pouvoirs exécutifs ou de la proximité de l'exercice de ces pouvoirs, ainsi que des risques de corruption spécifiques auxquels elles sont exposées (par exemple, les risques de népotisme et de favoritisme ou les risques qui découlent des relations entre les entreprises et les acteurs politiques ; les risques liés au lobbying, à la propriété d'actifs ou à tout emploi exercé après une fonction dans l'administration publique). La prise en compte de ces risques spécifiques de manière transparente, coordonnée et systématique, notamment en adoptant un document de politique spécifique (par exemple une stratégie ou un plan d'action) visant tous les PHFE apporterait clairement une valeur ajoutée. Ce document devrait faire l'objet d'une consultation publique et être publié (notamment sur les sites internet officiels). Il devrait également se fonder sur une évaluation complète des risques spécifiques aux PHFE et inclure des mesures concrètes pour atténuer les risques identifiés à cet égard. Il devrait également être régulièrement revu et mis à jour. **Le GRECO recommande d'élaborer et de rendre public un document d'orientation spécifique en se fondant sur une analyse systémique des risques liés à la corruption et à l'intégrité visant toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et une identification des mesures correctives correspondantes.**

Cadre normatif et institutionnel

47. Saint-Marin ne dispose pas d'une agence spécialisée dans la lutte contre la corruption. Le Comité d'éthique³⁶, qui a été créé en vertu du Code de conduite des membres du Congrès d'État (article 7), porte sur des questions éthiques concernant les ministres.

³² Décision du Congrès d'État n° 17 du 10 novembre 2015.

³³ Décision du Congrès d'État n° 22 du 26 avril 2016.

³⁴ Décision du Congrès d'État n° 13 du 17 avril 2023.

³⁵ Il s'agit de mesures de transparence spécifiques pour la diffusion et la publication sur le Portail du gouvernement d'informations sur les projets d'achat de biens et de services, les annonces d'appel d'offre avec les critères d'octroi des contrats, les décisions finales, comme le prévoit le Décret délégué n° 143/2014. D'autres améliorations importantes ont été apportées dans ce domaine, notamment la création d'une autorité unique pour les marchés publics ainsi que d'un registre des fournisseurs, la mise en place de principes d'accessibilité financière et de rapport qualité-prix, etc.

³⁶ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Il-Comitato-Etico.html>

48. Conformément au Code de conduite des agents publics, la Direction générale de la fonction publique (DGFP) est chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption au sein de l'administration publique et du secteur public dans son ensemble.

49. La répression de la corruption repose largement sur les dispositions du droit pénal³⁷. Outre les codes de conduite pertinents décrits ci-après, les règles de déontologie applicables aux agents publics sont énoncées dans la législation suivante : loi « sur les cadres supérieurs », n° 108 du 31 juillet 2009 ; loi « sur l'administration publique », n° 188 du 5 décembre 2011 ; règlement intérieur du Congrès d'État (règlement n° 3 du 22 mars 2017) ; loi qualifiée « sur le Congrès d'État », n° 184/2005 ; loi « sur les incompatibilités relatives à l'emploi public », n° 38 du 8 septembre 1967 ; loi n° 41 du 22 décembre 1972 sur les « agents de l'État ». Certaines règles figurent également dans la convention collective des fonctionnaires.

Principes éthiques et règles de conduite

50. Un Code de conduite des membres du Congrès d'État est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022. Il a été adopté par la décision du Congrès d'État n° 16 du 29 juin 2022 et modifié par la décision n° 14 du 14 novembre 2022. Le Code s'applique à tous les ministres et comprend 12 dispositions portant sur les principes fondamentaux et les règles générales, le rôle du Comité d'éthique, ainsi que des questions spécifiques relatives aux conflits d'intérêts, aux obligations de déclaration, aux cadeaux, au devoir de confidentialité et aux obligations imposées après la cessation du mandat d'un ministre. Le Code peut être consulté sur le site internet du Congrès d'État³⁸. Aucun rapport sur l'application du Code n'a été établi à ce jour.

51. Un Code de conduite des agents publics a été adopté en 2014 (loi n° 141 du 5 septembre 2014) à la suite d'une recommandation formulée par le GRECO dans son rapport des Premier et Deuxième Cycles conjoints. Il contient des dispositions relatives à l'intégrité et à la prévention de la corruption, notamment en lien, entre autres, avec les conflits d'intérêts, les cadeaux, les obligations de déclaration, les incompatibilités, les activités accessoires, y compris après la cessation des fonctions. Le Code peut être consulté sur le portail internet gouvernemental³⁹. Le rapport explicatif du projet de Code de conduite, qui clarifie son champ d'application, est également disponible en ligne⁴⁰.

52. Le Code de conduite des agents publics s'applique en particulier aux chefs de département de l'administration publique et au personnel politique des ministères, ainsi qu'aux consultants ayant des fonctions similaires⁴¹. Ce code s'applique également aux ministres, dans la mesure où il est compatible avec le Code de conduite des membres du

³⁷ Voir le [Rapport d'évaluation](#) du Premier Cycle du GRECO (paragraphe 9 à 13) et le [Rapport d'évaluation](#) du Troisième Cycle (thème I) (paragraphe 9 à 57)

³⁸ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Normativa-di-riferimento.html> and <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17136176.html> for the English version.

³⁹ <https://gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Atti-di-carattere-normativo-ed-amministrativo-generale/Codici-di-Condotta.html> et <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134143.html> pour la version anglaise.

⁴⁰ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17065462.html>; [Progetto di legge "Codice di condotta per gli Agenti Pubblici" - Consiglio Grande e Generale](#)

⁴¹ Article 2, paragraphes 4 et 5, du Code de conduite des agents publics et paragraphe 8 des directives adoptées par la décision du Congrès d'État n° 8 du 29 juin 2020. Le contrat concerné (par exemple, un contrat de conseil) comprend une disposition par laquelle un consultant s'engage à respecter le Code de conduite susmentionné.

Congrès d'État et d'autres dispositions spécifiques à cette catégorie. Il fournit des « principes de référence » relatifs à la conduite des ministres⁴².

53. L'EEG se félicite de l'adoption du Code de conduite des membres du Congrès d'État, qui démontre la volonté des autorités de Saint-Marin de prendre en compte les recommandations faites par le GRECO aux autres États membres et de se conformer ainsi aux normes et pratiques internationales. Sur la base de réunions sur place et après avoir comparé les dispositions applicables aux différentes catégories de PHEF, l'EEG souhaite faire les observations suivantes.

54. Premièrement, l'EEG note que certaines lacunes existent dans le champ d'application matériel du Code de conduite des membres du Congrès d'État et du Code de conduite des agents publics. En effet, ni l'un ni l'autre n'aborde la question des relations avec les tiers ou les lobbyistes qui cherchent à peser sur la politique gouvernementale. Le Code de conduite des membres du Congrès d'État ne traite pas non plus la question des incompatibilités et des activités extérieures des ministres. Bien que le texte principal régissant ces questions soit la loi qualifiée n° 184/2005 sur le Congrès d'État (articles 9 et 10), l'EEG maintient que, conformément à la pratique établie, toutes les questions et normes relatives à l'intégrité devraient être regroupées dans un document unique. Si les informations sont dispersées, la probabilité qu'elles soient ignorées est élevée. Le Code de conduite des agents publics traite des incompatibilités (à l'article 11), qui sont également régies par plusieurs autres lois (voir, paragraphe 97 ci-après). Cependant, dans un souci de clarté et de mise en œuvre effective, il serait préférable de regrouper l'ensemble des dispositions qui portent sur ces questions, par exemple dans un guide pratique qui reste à élaborer.

55. Deuxièmement, l'EEG estime à cet égard que les deux codes de conduite pourraient être améliorés en incluant des définitions pertinentes, des éclaircissements, des explications détaillées et des exemples concrets de situations réelles sur toutes les questions d'intégrité pertinentes et les domaines de risque spécifiques à identifier. Tous ces éléments pourraient être regroupés dans un guide pratique complétant leur interprétation et leur application. Si les deux codes donnent une définition générale du conflit d'intérêts, par exemple, ils n'expliquent pas la différence entre un conflit d'intérêts apparent, potentiel et réel (voir aussi le paragraphe 87 ci-après). En outre, le Code de conduite des membres du Congrès d'État utilise l'expression « intérêt personnel [et] direct » pour définir un conflit d'intérêts, qui semble être plus étroite que l'expression « intérêt personnel » utilisée dans le Code de conduite des agents publics (voir, pour plus de détails, les paragraphes 88-89 ci-après). En outre, il n'y a pas de définition du cadeau de courtoisie et protocolaire ou de l'invitation classique (voir le paragraphe 104 ci-après). À cet égard, l'EEG souligne combien il importe de compléter ou de clarifier les codes lorsque cette démarche s'impose, mais aussi de les tenir à jour. Or le Code de conduite des agents publics n'a pas été mis à jour depuis 2014. La pertinence des codes de déontologie tient en effet en partie à leur nature évolutive et à leur capacité à s'adapter aux questions déontologiques qui peuvent apparaître au fil du temps. La révision et la mise à jour régulières d'un code de déontologie sont essentielles pour que les principes énoncés soient réellement pris en compte dans le travail quotidien de ceux à qui il s'adresse. Cette mise à jour devrait faire suite à une évaluation régulière de l'impact et de l'efficacité des deux codes et aller de pair avec l'identification des domaines à risque.

⁴² Article 2, paragraphe 5, du Code de conduite des agents publics.

56. Enfin, en ce qui concerne le mécanisme d'application, l'article 8, paragraphe 4, du Code de conduite des membres du Congrès d'État habilite le Congrès d'État à sanctionner un ministre au moyen d'un avertissement. Dans ce cadre, le Congrès d'État consulte la Commission d'éthique et tient compte de son avis. Il peut également rendre l'avertissement public « le cas échéant ». L'EEG a été informée du fait qu'aucun avertissement de ce type n'a encore été adressé. Elle est d'avis qu'un avertissement public peut avoir une incidence très violente sur la carrière des responsables politiques de l'État, tout comme d'autres formes de sanctions. Le Code de conduite des membres du Congrès d'État pourrait être renforcé soit en rendant publics tous les avertissements, soit en précisant clairement les critères qui rendraient une violation de ses dispositions suffisamment grave pour déclencher la publication de l'avertissement. L'EEG estime également qu'une violation grave du code commise par un ministre devrait déclencher un débat ouvert au sein du gouvernement.

57. Le contrôle du respect du Code de conduite des agents publics est confié aux responsables hiérarchiques de l'administration publique⁴³, à la Direction générale de la fonction publique (*Direzione Generale della Funzione Pubblica* – DGFP) et à la Commission disciplinaire. Le non-respect de ce code peut entraîner des mesures disciplinaires à l'encontre des chefs de département (les ministres, les membres du personnel politique et les consultants qui exercent des fonctions similaires ne sont pas soumis aux dispositions disciplinaires applicables aux agents publics). En cas de violation de ce code, les contrats des membres du personnel politique et des consultants qui ont des fonctions similaires peuvent être résiliés par un ministre, même si l'acte répréhensible en question pourrait en principe nécessiter une sanction moins sévère. Dans ce cas, un ministre est en droit de considérer qu'une violation des règles de déontologie équivaut à une rupture d'une relation de confiance de la part du membre du personnel politique ou du consultant concerné.

58. L'EEG considère que, par souci de cohérence et d'efficacité, les PHFE devraient être soumises à des règles de conduite similaires, qui combleraient toutes les lacunes, incohérences et autres insuffisances identifiées dans le présent rapport. Il serait bon que ces règles soient complétées par les définitions nécessaires, des clarifications détaillées, des documents explicatifs et des orientations pratiques, et que leur contrôle et leur respect effectifs soient renforcés. **Le GRECO recommande (i) d'harmoniser les codes de conduite applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ou de les regrouper si nécessaire) et de les mettre à jour de manière à aborder toutes les questions liées à l'intégrité (par exemple, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les activités extérieures, les contacts avec les tiers, les restrictions imposées après la cessation de fonctions, les déclarations financières, le traitement des informations confidentielles et l'utilisation abusive des ressources) ; (ii) de compléter les codes de conduite par des orientations pratiques qui comportent les définitions nécessaires, des clarifications détaillées, des documents explicatifs et des exemples qui illustrent les conflits d'intérêts et les autres questions liées à l'intégrité ; et (iii) de renforcer et de rendre effectives le contrôle et le respect des codes de conduite.**

⁴³ L'article 20 du Code de conduite des agents publics impose aux directeurs de veiller à ce que les membres de leur personnel respectent le code et de prendre les mesures nécessaires pour les dissuader de se livrer à des actes de corruption liés à leurs fonctions. Ils sont responsables des actes et omissions des membres de leur personnel qui violent le Code de conduite s'ils n'ont pas pris les mesures raisonnables qui dissuadent une personne dans l'exercice de ses fonctions de commettre de tels actes ou de les omettre. À cet égard, l'EEG a appris que les directeurs peuvent être tenus responsables d'un manque de contrôle des membres de leur personnel ; en revanche, ils ne le sont pas directement en cas de violations commises par leurs subordonnés.

Sensibilisation

59. Le Code de conduite des membres du Congrès d'État a permis de mettre en place un Comité d'éthique dont les principales fonctions sont l'organisation d'activités de sensibilisation, la publication et la mise à jour régulière de lignes directrices (notamment des exemples concrets, des bonnes pratiques, etc.), l'examen de questions relatives à l'interprétation et à l'application du Code de conduite⁴⁴, la fourniture de conseils confidentiels sur les cadeaux, les conflits d'intérêts potentiels et d'autres questions concernant l'interprétation et l'application du code en question. Le comité se compose de trois membres : le directeur du Secrétariat institutionnel de l'État, le directeur du Service du contentieux de l'État (*Avvocatura dello Stato*) et un expert juridique nommé par les capitaines régents. Les ministres sont tenus de se conformer aux avis du Comité d'éthique. Un ministre qui n'est pas d'accord avec un avis du comité a le droit de présenter des arguments motivés. Ces arguments seront publiés sur un site internet spécialisé en même temps que l'avis du Comité d'éthique.

60. L'EEG note que le Comité d'éthique, qui a pourtant de nombreuses responsabilités, n'est composé que de trois membres et n'a pas de secrétariat ni d'autres ressources. S'il reçoit une certaine assistance du Secrétariat institutionnel de l'État dans ses tâches administratives et collabore avec différentes autorités, ces dernières ne lui apportent pas le soutien qui serait suffisant pour toutes ses activités. Au cours de la visite, le Comité d'éthique a indiqué qu'il manquait de ressources pour mener à bien toutes les activités de sensibilisation, de conseil et de prévention des conflits d'intérêts qui lui incombent. Il convient de noter à cet égard que le Comité d'éthique n'a émis qu'une seule recommandation depuis sa création et que le rapport annuel requis sur la mise en œuvre du Code de conduite pour les membres du Congrès d'État n'a pas encore été publié. L'EEG souligne que la mise à disposition à temps plein d'un personnel spécifique ayant les compétences nécessaires (par exemple, un bureau/secrétariat permanent mis à la disposition du Comité d'éthique pour mener à bien les tâches de formation, de consultation et autres) est essentielle à la mise en œuvre effective d'un grand nombre des recommandations du présent rapport. Par conséquent, le **GRECO recommande de financer le Comité d'éthique de manière appropriée et de le doter de ressources (humaines, budgétaires et administratives) suffisantes pour l'exécution des importantes attributions qui lui sont conférées par la législation.**

61. Lors de la visite, le Comité d'éthique a reconnu que les activités de sensibilisation n'avaient pas encore eu lieu. Le Code de conduite et les documents connexes (formulaire de déclaration, etc.) ont été distribués aux ministres, mais aucune séance d'information ou de formation spécifique n'a été organisée. Il est envisagé de commencer ces activités avec les nouveaux ministres (qui ont été nommés en juillet 2024). Le Comité d'éthique est également habilité à fournir des conseils confidentiels. Lors de la visite sur place, le Comité d'éthique a informé l'EEG qu'aucun conseil confidentiel n'avait été demandé et qu'il avait l'intention de fournir des conseils de manière collégiale. Ses membres n'ont pas non plus exclu la possibilité d'adopter une approche proactive à cet égard, si nécessaire. À cet égard, l'EEG rappelle que le GRECO a toujours recommandé que les fonctions de conseil et de répression (ou de contrôle) soient confiées à des institutions distinctes afin de ne pas entraver les demandes de conseil et d'éviter les conflits d'intérêts de la part de l'organe chargé de ces deux fonctions. L'EEG estime par conséquent que les autorités devraient affiner le mécanisme de conseil confidentiel mis à

⁴⁴ Par exemple, le 24 avril 2024, le Comité d'éthique a émis une recommandation clarifiant l'obligation de confidentialité.

la disposition des ministres, compte tenu du rôle du Comité d'éthique en matière d'exécution (voir paragraphe 56 plus haut).

62. La DGFP fournit un soutien technique et juridique pour faciliter l'application du Code de conduite des agents publics et sert de point de référence aux employés⁴⁵. La DGFP fournit également des conseils sur l'application du Code (au moyen de circulaires⁴⁶, de lignes directrices et de pages intranet) ainsi que des cours de formation annuels sur les questions d'éthique et de lutte contre la corruption qui sont dispensés à tous les membres du personnel du secteur public (y compris les chefs de département). En particulier, la DGFP élabore des plans de formation triennaux axés sur les domaines prioritaires suivants : éthique et incompatibilités, transparence et prévention de la corruption, documents administratifs, procédures et mesures administratives. En outre, une formation initiale est dispensée aux personnes qui se portent candidats à des postes à pourvoir dans l'ensemble du secteur public⁴⁷. Cette formation, qui porte sur l'éthique professionnelle, les incompatibilités et le Code de conduite, a été dispensée en 2021 et 2024.

63. Plusieurs dispositions du Code de conduite des agents publics imposent à ces derniers de signaler à leurs supérieurs hiérarchiques respectifs tout problème qui pourrait survenir et de leur demander conseil (par exemple, l'article 14 sur les cadeaux, l'article 11 sur les incompatibilités ainsi que l'article 23, paragraphe 1). Conformément à l'article 20 du Code, les supérieurs hiérarchiques sont chargés de fournir à leur personnel une formation appropriée en matière de lutte contre la corruption. Les chefs de département peuvent demander des conseils à la DGFP (au directeur en particulier). À ce jour, la DGFP a traité quatre demandes de ce type émanant des chefs de département.

64. L'EEG n'a pas obtenu d'informations détaillées sur le contenu du programme de formation périodique de la DGFP, ni sur son calendrier et ses modalités. Les taux de fréquentation des PHFE ne lui ont pas non plus été communiqués. En particulier, aucune séance d'information ou de formation sur l'intégrité ne semble avoir été organisée à l'intention des chefs de département en mettant l'accent sur leur rôle spécifique. L'EEG note que ces séances peuvent être particulièrement importantes pour les chefs de département qui sont nommés en dehors du secteur public. En outre, des discussions avec plusieurs membres du personnel politique semblent indiquer que les chefs de département ne sont pas visés par le programme de formation de la DGFP. L'EEG estime qu'il est nécessaire de mettre en place un programme de formation spécialement conçu à l'intention des PHFE et organisé de manière à garantir leur participation pleine et entière.

65. L'EEG note que le Code de conduite des agents publics ne prévoit pas de mécanisme formel axé sur la fourniture de conseils confidentiels en matière d'éthique. L'EEG n'a pas obtenu d'informations sur un autre règlement instituant un tel mécanisme à l'intention des agents publics, dont les PHFE. Au cours des discussions qui ont eu lieu sur place avec les autorités, il est devenu manifeste que les membres du personnel politique et les consultants ayant des fonctions similaires n'ont pas actuellement la possibilité de demander des conseils confidentiels. Ils sollicitaient de tels conseils auprès de la DGFP, mais il est apparu nécessaire,

⁴⁵ Article 27§ 1 (c) de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

⁴⁶ <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Atti-di-carattere-normativo-ed-amministrativo-generale/Direttive-Circolari-Istruzioni-Interpretazioni-di-norme-di-diritto/Area-Gestione-Personale-Pubblico/Deontologia-e-Incompatibilit%C3%A0.html>

⁴⁷ Article 67 de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

après la création du Comité d'éthique, de préciser les rôles de ces institutions en matière de conseil éthique et d'en assurer la cohérence. En attendant, aucune d'entre elles ne prodigue de conseils aux membres du personnel politique. Les autorités ont en outre informé l'EEG que les chefs de département peuvent demander des conseils confidentiels au directeur de la DGFP. À cet égard, l'EEG souligne que celui-ci peut engager des procédures disciplinaires à l'encontre des chefs de département et peut directement infliger des sanctions disciplinaires moins lourdes. L'EEG ne peut que réitérer le point de vue qu'elle a exprimé au paragraphe 61 plus haut.

66. Compte tenu des observations formulées plus haut, l'EEG estime que les PHFE devraient bénéficier de séances d'information initiales obligatoires et de cours de recyclage périodiques sur le cadre éthique lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers. Ces séances d'information et ces cours devront s'appuyer sur les conseils pratiques qui seront prodigués dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation formulée au paragraphe 58 plus haut. Il faudrait en outre que des canaux permettant d'offrir de conseils confidentiels soient mis à leur disposition (un seul canal est peut-être plus approprié). L'EEG reconnaît qu'un pays de la taille de Saint-Marin n'a pas les moyens de fournir des ressources et du personnel appropriés pour les mécanismes de prévention des conflits d'intérêt et n'est donc pas en mesure de faire la distinction entre le rôle de fourniture de conseils confidentiels et le rôle de supervision et d'application des règles. Or une meilleure répartition de ces rôles renforcerait probablement la confiance de toutes les parties dans les décisions prises lors de l'application des règles disciplinaires. Par conséquent, l'EEG souligne à nouveau que la mise à disposition à temps plein d'un personnel spécialisé et doté des compétences requises au sein de toutes les autorités concernées est d'une grande importance à cet égard. **Le GRECO recommande (i) d'organiser effectivement des séances d'information ou des formations obligatoires et axées sur les normes d'intégrité à l'intention des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) de mettre en place un mécanisme effectif permettant de dispenser des conseils confidentiels cohérents à toutes ces personnes.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement central qui relèvent de l'exécutif

Accès à l'information

67. Saint-Marin n'est pas partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø). Cependant, la Déclaration des droits des citoyens prévoit l'obligation d'assurer la transparence et la publicité des actes du Congrès d'État (article 3). La seule exception à ce qui précède concerne les décisions confidentielles relatives à la sécurité de l'État et aux relations internationales, le cas échéant. La loi qualifiée n° 184/2005 sur le Congrès d'État (article 15), le règlement intérieur n° 11-2010 du Congrès d'État, ainsi que le règlement n° 3 du 22 mars 2017 (articles 33-35), précisent le principe de diffusion publique des actes administratifs.

68. Les décisions du Congrès d'État sont publiées⁴⁸ et diffusées sur le site internet du ministère de l'Intérieur⁴⁹ et celui du Congrès d'État⁵⁰. En revanche, les procès-verbaux du Congrès d'État sont confidentiels (certaines parties des procès-verbaux peuvent être divulguées à la demande d'une partie intéressée, sous réserve de l'autorisation préalable du Congrès d'État). Les actes réglementaires du Congrès d'État (décrets délégués, décrets et règlements d'urgence) sont publiés sur le site internet du Congrès d'État et celui du Grand Conseil général.

69. Le Congrès d'État dispose d'un personnel chargé de la communication. Des conférences de presse sont organisées après ses sessions pour expliquer les questions abordées et les décisions prises. Les autorités renvoient en outre aux informations d'intérêt public publiées sur les sites internet pertinents du gouvernement, telles que les décisions d'attribution de contrats en matière de conseil et de collaboration professionnelle, les curriculum vitae des ministres et des membres du personnel politique, les traitements des ministres et autres agents publics, etc.

70. La loi n° 160 du 5 octobre 2011 relative à la procédure administrative et à l'accès aux documents administratifs prévoit la transparence et la sécurité juridique des procédures administratives en développant, *entre autres*, le droit d'accès du public aux informations administratives⁵¹. En particulier, l'article 31 de la loi susmentionnée impose à l'administration de publier et de diffuser les documents administratifs qu'elle produit ou reçoit et de rendre publics les directives, circulaires, instructions et autres documents qui contiennent des orientations permettant d'interpréter ou d'expliquer les dispositions législatives, les procédures administratives ou l'organisation de l'administration.

71. Le règlement n° 16 du 2 décembre 2015 donne des précisions sur les obligations en matière de divulgation, de transparence et de diffusion de l'information par l'administration. En particulier, le principe de transparence désigne la possibilité d'accéder intégralement aux données, documents et informations concernant l'organisation et les activités de l'administration publique. Il existe une obligation de rendre publics certains documents et informations⁵². Les informations sont publiées dans un format ouvert sur les sites internet institutionnels de l'administration. Les informations non communiquées peuvent être obtenues par le biais d'un accès civique, gratuitement et sans qu'il soit nécessaire de motiver la demande (article 9 du règlement n° 16/2015). Cette demande doit être soumise à l'agent compétent chargé de la transparence (Il s'agit généralement d'un directeur du bureau ou du service concerné). Les informations demandées doivent être transmises dans les 30 jours

⁴⁸ Les autorités ont précisé que les décisions du Congrès d'État sont adoptées collégalement et non à la majorité des voix. Si le dispositif des décisions est rendu public, les positions politiques des différents ministres restent confidentielles afin de les protéger de toute influence extérieure.

⁴⁹ www.interni.sm

⁵⁰ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Delibere-del-Congresso-di-Stato/Delibere-del-Congresso-di-Stato-libera.html>

⁵¹ Dans un arrêt du 5 octobre 2022 (affaire n° 3/2021), le tribunal administratif de Saint-Marin a précisé que le droit d'accès est soumis à deux conditions. Premièrement, la personne qui demande l'accès doit avoir un intérêt personnel (par exemple, les informations demandées concernent une mesure administrative visant directement les droits de cette personne). Deuxièmement, les documents demandés doivent être de nature administrative. En particulier, le droit d'accès s'étend non seulement aux documents rédigés ou reçus par l'administration publique, mais aussi à ceux rédigés ou reçus par le Parlement ou le Congrès d'État, à condition qu'ils soient de nature administrative (par exemple, les documents d'une commission d'enquête parlementaire sont de nature politique et non administrative).

⁵² <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente.html>

suivant la réception de la demande. Toute restriction ou refus d'accès civique à des informations non confidentielles peut être contesté devant le tribunal administratif dans un délai de 60 jours. Le juge de première instance peut rendre une décision dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'audience. La décision du tribunal de première instance est susceptible d'appel dans un délai de 30 jours⁵³.

72. L'article 30 de la loi n° 160/2011 prévoit toutefois plusieurs restrictions au droit d'accès⁵⁴, sachant que l'accès est limité, différé ou refusé également dans les cas suivants : s'il peut conduire à la diffusion d'informations librement fournies par des tiers à une autorité tenue au secret⁵⁵ ; s'il peut conduire à la divulgation d'informations confidentielles professionnelles ou d'informations confidentielles relatives à des activités productives, commerciales ou industrielles ou s'il peut porter atteinte à la vie privée de tiers⁵⁶.

73. L'EEG se félicite du cadre juridique élaboré et des mesures supplémentaires prises pour garantir l'accès à l'information d'intérêt public et mettre en œuvre une transparence proactive. Elle souhaite néanmoins faire les observations suivantes. Premièrement, l'EEG a été informée du fait que la transparence n'était pas pleinement réalisée dans la pratique et que le travail des journalistes était entravé par l'impossibilité d'obtenir des informations. Les interlocuteurs de l'EEG issus des médias ont également mentionné des difficultés liées au fait que les autorités n'ont pas de pratiques de publication régulières et structurées (les informations sur un sujet particulier sont publiées au coup par coup, à des intervalles différents). Ils ont également mentionné un cas où des journalistes ont été jugés, mais pas condamnés, pour avoir publié des informations pourtant disponibles dans le domaine public.

74. Deuxièmement, l'EEG note que le délai légal de 30 jours imparti aux autorités pour fournir des informations est assez long. En outre, les représentants des autorités judiciaires que l'EEG a rencontrés ont confirmé que la priorité est bien donnée aux affaires concernant l'accès à l'information mais que la durée globale de toutes les procédures judiciaires est longue. Les autorités ont mentionné trois jugements du Tribunal administratif, dont deux s'étaient prononcés en faveur du requérant. L'EEG souligne que l'accès à l'information doit se faire en temps opportun, ce qui est particulièrement vrai pour la prévention de la corruption. Des informations qui arrivent tardivement risquent de ne plus présenter grand intérêt.

75. Troisièmement, il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre total de demandes d'informations traitées, des éléments qui pourraient être utilement comparés au nombre de recours déposés auprès du tribunal administratif. Il faut également signaler que

⁵³ Article 19 de la loi n° 68/1989

⁵⁴ En particulier, l'accès est limité, différé ou refusé s'il peut porter atteinte à l'exercice de la souveraineté et à la défense nationale, à la politique étrangère ou aux relations internationales de la République ; à la sécurité de l'État, à l'ordre public et à la sécurité des personnes ; à la mise en œuvre appropriée de mesures effectives par une autorité ; à la prévention des infractions et aux enquêtes visant à identifier et à contrer les infractions pénales, administratives, fiscales, douanières ou monétaires, ou en tout cas résultant de la violation des dispositions légales ou réglementaires ; à la politique économique et financière de la République ; à la réalisation de toutes les activités d'enquête, de contrôle et de surveillance.

⁵⁵ Dans un arrêt du 29 septembre 2017 (affaire n° 20/2016), le tribunal administratif de Saint-Marin a précisé que l'obligation de confidentialité ne peut justifier un refus d'accès aux documents d'une autorité si la demande d'accès est motivée par la nécessité de défendre ses droits devant un tribunal.

⁵⁶ Dans l'arrêt susmentionné, le tribunal administratif de Saint-Marin a également précisé que l'obligation de confidentialité ne concerne que les « données très sensibles », à savoir les données concernant la santé, la vie sexuelle et familiale, etc. En outre, si l'accès à certains documents est nécessaire pour défendre ses droits devant les tribunaux, cet intérêt l'emporte sur la nécessité de protéger la vie privée des tiers.

la liste des restrictions au droit d'accès est très large et rédigée en termes assez généraux⁵⁷. Ce manque de précision pourrait empêcher la communication d'informations importantes d'intérêt public si les nombreuses exceptions ne sont pas interprétées et appliquées de manière restrictive, conformément à l'esprit et aux objectifs généraux de la loi sur la liberté de l'information. L'EEG apprécie l'approche prudente et approfondie adoptée par le juge administratif en la matière, comme en témoignent les trois arrêts soumis par les autorités après la visite sur place.

76. L'EEG estime que la législation applicable gagnerait à être révisée, notamment parce qu'elle date de 2011, et que des lignes directrices pertinentes devraient être élaborées afin de mieux aider les agents publics chargés de traiter les demandes d'accès à l'information. La participation d'experts indépendants et de représentants des médias ou de la société civile à ce processus pourrait apporter une valeur ajoutée significative. Il s'agit d'un point d'autant plus important qu'un système efficace d'accès aux documents et informations publics est un outil essentiel pour obliger les gouvernements à rendre des comptes et lutter contre la corruption grâce à l'information. **LE GRECO recommande (i) de procéder à une évaluation indépendante du cadre réglementaire de l'accès à l'information et de sa mise en œuvre, en mettant particulièrement l'accent sur le recours aux exceptions, la rapidité des réponses, la durée des procédures judiciaires et la pratique de la communication proactive ; et (ii) compte tenu des conclusions de cette analyse, de prendre les mesures législatives et concrètes nécessaires à l'amélioration de l'accès du public à l'information.**

Transparence du processus d'élaboration des lois

77. Les initiatives législatives peuvent être prises, entre autres, par le Congrès d'État, qui peut se prononcer sur les projets de loi qui seront soumis au Grand Conseil général pour approbation. En outre, le Congrès d'État peut adopter des décrets délégués, des décrets d'urgence et des règlements. Il n'existe pas de procédures de consultation publique pour les actes réglementaires qui relèvent de la compétence du Congrès d'État, ni d'obligation légale de procéder à de telles consultations (à la seule exception du Plan général d'urbanisme⁵⁸).

78. Les représentants syndicaux ont déclaré à l'EEG que qu'il n'y avait aucune obligation légale de le faire car des projets d'actes peuvent leur être soumis pour consultation. Or cette procédure n'est pas systématique car le Congrès d'État dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour décider si un acte particulier nécessite une consultation. Des consultations peuvent être organisées si une mesure particulière doit être approuvée par le public. Tel n'est pas le cas si le Congrès d'État préfère agir rapidement, même si un décret spécifique peut présenter un intérêt particulier pour les syndicats. Les représentants ont également déclaré que la pratique montre que le projet de loi qui est finalement adopté peut être très différent de la version qui a été soumise précédemment pour commentaires ; ils ont ajouté qu'ils n'avaient pas la possibilité de soumettre des commentaires supplémentaires sur la version modifiée.

⁵⁷ Ce point a déjà été noté dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Recommandation VII des Premier et Deuxième Cycles conjoints du GRECO (voir le paragraphe 41 du [Rapport de conformité](#)).

⁵⁸ Après la première lecture par le Grand Conseil Général, le projet peut être consulté au Bureau de l'urbanisme pendant 40 jours. Toute observation peut être soumise à la Commission d'urbanisme dans les 60 jours qui suivent (article 3 de la loi n° 87 du 19 juillet 1995).

79. Selon l'EEG, la transparence du processus législatif est une caractéristique importante d'une politique anticorruption. Le principe directeur de la consultation publique est la proportionnalité entre la nature et l'ampleur de la consultation et l'impact potentiel du projet ou de la décision. Il conviendrait à cet égard d'adopter des dispositions et des procédures prévoyant des délais et des modalités appropriés (par exemple, une plateforme spécifique) pour mener des consultations publiques sérieuses. Il serait également souhaitable d'établir des critères permettant d'identifier les projets d'actes législatifs qui doivent faire l'objet d'une consultation publique. Enfin, la transparence devrait également s'appliquer aux propositions formulées par le public et à leurs résultats. Il serait utile que les contributions reçues et les parties concernées soient décrites et consignées et que les résultats des consultations publiques soient rendus publics en temps utile. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'établir des dispositions et des procédures qui règlent le déroulement d'une consultation publique utile et effective pour les projets de loi émanant du Congrès d'État et (ii) d'imposer une obligation légale de publier les résultats des procédures de consultation publique en temps utile et de manière facilement accessible.**

Tiers et lobbyistes

80. Le lobbying n'a pas de caractère institutionnalisé à Saint-Marin. Il n'existe pas de dispositions ou de procédures qui réglementent la déclaration des contacts entre les PHFE et les tiers ou les lobbyistes susceptibles d'influencer le processus décisionnel. Il n'existe pas non plus de pratique de communication des contacts avec des tiers par les ministres ou l'administration publique. Enfin, il n'existe pas de dispositions ou de directives sur le type de relation que les PHFE doivent entretenir avec ces personnes.

81. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont reconnu l'existence de groupes d'intérêts *de fait* (tant économiques que politiques) et le manque de transparence de leurs activités. Ils ont mentionné, à titre d'exemple, l'octroi récent d'avantages importants à un opérateur économique étranger exerçant ses activités à Saint-Marin. L'EEG note que les autorités de Saint-Marin ont déjà été encouragées à suivre de près la question du lobbying en vue d'y répondre si nécessaire⁵⁹. L'EEG tient à souligner combien il importe de réglementer les activités de lobbying pour éviter toute influence excessive sur les PHFE. Si certaines PHFE considèrent parfois que leurs relations avec des tiers sont d'ordre exclusivement privé, le GRECO a demandé avec insistance de fournir des lignes directrices appropriées aux PHFE afin de les aider à faire la distinction entre les échanges strictement privés et les réunions susceptibles d'influencer le processus décisionnel ou d'être perçues comme telles. Ces dernières doivent être dûment enregistrées et accessibles au public. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de mettre en place des dispositions détaillées sur les relations entretenues entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel, les décisions et autres activités du gouvernement ; et (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur la finalité de ces relations, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la ou les réunions ont eu lieu et le ou les sujets précis abordés lors de ces discussions.** Le comité d'éthique jouera un rôle déterminant en fournissant une définition et des conseils sur les lobbyistes et les activités de lobbying.

⁵⁹ Voir le paragraphe 33 du [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) du GRECO.

Mécanismes de contrôle

82. Conformément à l'article 3 de la Déclaration des droits des citoyens, le Grand Conseil général exerce des fonctions de contrôle sur le Congrès d'État qui prennent l'une des formes suivantes⁶⁰ : (i) des questions (qui sont posées au gouvernement pour solliciter des données, des documents et des informations ou pour vérifier la véracité et l'exactitude de ces éléments) ; (ii) des interpellations (afin de demander des explications sur une activité spécifique de politique intérieure ou étrangère) ; (iii) des propositions (afin de lancer un débat après avoir reçu une réponse à une interpellation) ; (iv) des décisions (afin de formuler une position ; il ne s'agit pas d'actes législatifs, mais d'instruments de contrôle et d'orientation qui lient politiquement le Congrès d'État ou un autre organe compétent ; le Congrès d'État est tenu de soumettre un rapport sur la mise en œuvre d'une décision dans un délai de 20 jours) ; (v) des enquêtes, menées notamment par des commissions parlementaires ; et (vi) une motion de censure (une proposition de motion peut être déposée contre le Congrès d'État ou un ministre particulier (voir également le paragraphe 27 plus haut).

83. Le Conseil des garants de la constitutionnalité des normes (la Cour constitutionnelle) a été créé par l'article 16 de la Déclaration des droits des citoyens. Il est chargé, entre autres : de vérifier la conformité des lois, des actes réglementaires ayant force de loi et des règles, y compris les règles coutumières ayant force de loi, au regard des principes fondamentaux du système juridique visés dans la Déclaration des droits des citoyens ; de statuer sur la recevabilité des référendums ; de statuer sur les conflits entre les organes constitutionnels ; de déterminer et d'évaluer toute obligation institutionnelle de rendre des comptes en rapport avec les actes ou omissions commis par les capitaines régents au cours de leur mandat de six mois, etc. Comme indiqué dans les paragraphes 19-20 plus haut, les capitaines régents peuvent porter les conflits de compétence avec d'autres organes constitutionnels devant le Conseil des garants sur la constitutionnalité des règles. Ils peuvent également ordonner des contrôles à la suite de plaintes déposées par des citoyens contre les activités des organes de l'État et des bureaux et entités de l'administration publique⁶¹.

84. La Commission de contrôle des finances publiques⁶² agit en qualité d'audit interne central (il n'y a pas de services d'audit interne dans les départements de l'administration publique). La Commission effectue des contrôles de légitimité relatifs à la gestion budgétaire et à la mise en œuvre des projets et programmes de dépenses. Ces contrôles sont effectués soit à titre préventif (*ex ante*), soit après l'acte administratif en question (*ex post*). De nature administrative et comptable (et non de nature politique ou institutionnelle), ils visent à évaluer la régularité, l'efficacité et le rapport coût-efficacité de la gestion, ainsi que le fonctionnement de l'ensemble de la structure comptable et organisationnelle. La Commission a le pouvoir de déclarer une transaction illégitime et de suspendre un paiement. Le non-respect des règles comptables peut entraîner des mesures disciplinaires et d'autres formes de sanctions. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris que la direction des finances publiques, chargée du soutien technique et administratif des activités de la Commission, sera fusionnée avec la Direction générale de la comptabilité et se verra confier des responsabilités supplémentaires. Ses effectifs seront augmentés en conséquence.

⁶⁰ Articles 41-52 et 97 de la loi qualifiée n° 3 du 3 août 2018 portant règlement intérieur du Grand Conseil général.

⁶¹ Articles 2 et 6 de la loi constitutionnelle [n° 185-2005](#)

⁶² Loi n° 30 du 18 février 1998 portant règles générales du système comptable de l'État. Le contrôle pertinent est également effectué par la Direction générale de la comptabilité de l'État et la Direction des finances publiques.

85. Le contrôle préventif de la légitimité⁶³ est effectué par les commissaires juridiques⁶⁴ pour les décisions du Congrès d'État et les actes de l'administration publique, lorsque leur contenu en fait expressément l'objet en vertu d'une disposition légale.

86. Il n'y a pas de médiateur à Saint-Marin.

Conflits d'intérêts

87. L'article 4 du Code de conduite des membres du Congrès d'État et l'article 9 du Code de conduite des agents publics définissent la notion de conflit d'intérêts. Le Code de conduite des membres du Congrès d'État traite des conflits d'intérêts réels ou potentiels, tandis que le Code de conduite des agents publics vise les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. Comme indiqué au paragraphe 55 plus haut, les codes ne fournissent aucune définition ou clarification à cet égard. Les deux codes de conduite imposent aux responsables publics d'éviter toute situation de ce type et de ne pas se laisser influencer par des intérêts personnels⁶⁵.

88. Les ministres sont considérés comme étant dans une situation de conflit d'intérêts si, dans l'exercice de leur mandat, ils ont un *intérêt personnel [et] direct* susceptible d'influencer l'exercice impartial et objectif de leurs fonctions ; il n'y a pas de conflit d'intérêts si un ministre est uniquement concerné parce qu'il appartient à une large catégorie de personnes. Selon le Code de conduite des agents publics, constitue un conflit d'intérêts une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel⁶⁶ qui influence, ou semble influencer, l'exercice impartial et objectif de ses fonctions. Dans ce contexte, un intérêt personnel est considéré comme un avantage pour soi-même ou pour son conjoint, son partenaire cohabitant, ses parents par le sang et par alliance jusqu'au quatrième degré, les personnes avec lesquelles le fonctionnaire concerné a, ou a eu, des relations commerciales ou politiques au cours des dernières années, les organisations dans lesquelles il occupe, ou a occupé, des postes de direction ou de contrôle au cours des deux dernières années.

89. Contrairement au Code de conduite des agents publics, le Code de conduite des membres du Congrès d'État n'inclut pas, dans la définition des « intérêts personnels », les catégories de bénéficiaires suivantes : les personnes avec lesquelles le fonctionnaire concerné a, ou a eu, des relations commerciales ou politiques au cours des années précédentes ; les organisations dans lesquelles il occupe, ou a occupé, des postes de direction ou de contrôle au cours des deux dernières années. L'article 5 du Règlement intérieur du Congrès d'État, qui impose à un ministre de quitter une réunion en cas de doute, donne une définition encore plus étroite d'un intérêt personnel que celle du Code de conduite des membres du Congrès d'État dans la mesure où il n'inclut pas les partenaires enregistrés⁶⁷ ou non enregistrés dans

⁶³ Article 24 du règlement n° 3 du 22 mars 2017 ; articles 22-27 de la loi n° 68 du 28 juin 1989. Voir également la loi qualifiée n° 2 du 16 septembre 2011 « Nouvelles règles du système judiciaire », article 10 (*Dispositions transitoires et de coordination*).

⁶⁴ Le commissaire juridique (*Commissario della Legge*) assume les fonctions juridictionnelles d'un tribunal de première instance, tant pour les questions civiles que pénales. En matière pénale, il est chargé de l'instruction et rend les décisions en première instance.

⁶⁵ Article 3 du Code de conduite des membres du Congrès d'État et article 8 du Code de conduite des agents publics, ainsi que le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi « sur les cadres supérieurs » n° 108 du 31 juillet 2009.

⁶⁶ Contrairement au Code de conduite des membres du Congrès d'État, le Code de conduite des agents publics ne mentionne pas un intérêt personnel « direct ».

⁶⁷ Les autorités précisent que cette disposition doit être comprise comme incluant les partenaires enregistrés par analogie avec les conjoints, en vertu de l'article 12 de la loi n° 147 du 20 novembre 2018 réglementant les partenariats civils enregistrés.

les catégories de bénéficiaires. L'EEG considère qu'il est important de préciser quelle définition est utilisée pour savoir s'il est nécessaire de quitter la réunion. L'EEG renvoie à sa recommandation figurant au paragraphe 58 plus haut, qui invite les autorités à compléter les deux codes en utilisant des définitions, des documents explicatifs et des orientations pratiques nécessaires.

90. Le ministre qui prend connaissance d'un conflit d'intérêts avant une réunion doit en informer le Congrès d'État, qui renverra la question à un autre ministre ou l'examinera de manière collégiale. En cas de doute sur l'existence d'un conflit d'intérêts, le ministre doit consulter le Comité d'éthique⁶⁸ après en avoir informé le Congrès d'État. Si le Comité d'éthique confirme l'existence d'un conflit d'intérêts, la question peut être renvoyée à une autre instance ou examinée de manière collégiale. Le ministre qui détecte un conflit d'intérêts lors d'une séance du Congrès d'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour l'éliminer sans délai. Le ministre qui n'est pas en mesure de le faire doit en informer le Congrès d'État et quitter la séance lorsque le sujet en question est débattu. Son retrait temporaire est consigné dans le procès-verbal de la séance et annoncé sur le site internet approprié⁶⁹ ou dans le préambule de la décision concernée⁷⁰. En cas de doute, le ministre doit en informer le Congrès d'État et demander l'avis du Comité d'éthique si ce dernier n'a pas encore fourni de lignes directrices sur des questions similaires. Dans l'attente de l'avis du Comité d'éthique, le débat sur le sujet en question est reporté, sauf en cas d'impossibilité. L'EEG estime que le Code de conduite gagnerait à préciser si le ministre concerné peut encore prendre part ou assister au débat, sans droit de vote, lorsque la question concernée est examinée collégalement.

91. Les chefs de département doivent informer la DGFP⁷¹ de l'existence d'un conflit d'intérêts et se conformer à toute décision prise en relation avec le conflit dans lequel ils se trouvent. Cette décision peut les obliger à se retirer d'une situation de conflit d'intérêts et/ou à s'abstenir de toute action en rapport avec la procédure administrative ou l'activité pour laquelle le conflit d'intérêts a été identifié. Il peut s'agir de l'obligation de ne pas assister à tout ou partie d'une réunion d'une commission ou d'un organe de décision traitant d'une question dans laquelle ils ont un intérêt personnel⁷².

92. En ce qui concerne les membres du personnel politique et les consultants exerçant des fonctions similaires, l'EEG n'a pas pu déterminer clairement quel est le responsable ou l'organisme que cette catégorie de PHFE doit informer en cas de conflit d'intérêts. L'EEG n'a pas non plus reçu d'informations ou de statistiques sur le suivi de ces situations. Or ce point est particulièrement important car les membres du personnel politique et les consultants ayant des fonctions similaires ne sont pas soumis à des règles disciplinaires (voir paragraphe 57 plus haut). À cet égard, l'EEG renvoie à ses recommandations figurant aux paragraphes 41,

⁶⁸ À ce jour, le Comité d'éthique du Congrès d'État n'a pas été saisi pour donner un avis sur l'existence d'un conflit d'intérêts.

⁶⁹ Le site internet du Congrès d'État indique que sept retraits se sont produits depuis le 1^{er} juillet 2022 pour cause de conflit d'intérêts.

⁷⁰ Article 4 (4) du Code de conduite des membres du Congrès d'État. En vertu de l'article 5 du règlement intérieur (règlement n° 3 du 22 mars 2017), les ministres sont tenus de quitter la séance lorsque le débat porte sur des questions dans lesquelles ils ont un intérêt personnel direct ou qui concernent leur conjoint, leurs parents par le sang et leurs parents par alliance jusqu'au quatrième degré.

⁷¹ À ce jour, la DGFP n'a pas encore reçu de tels rapports de la part des chefs de département.

⁷² À ce jour, aucun chef de département ne s'est abstenu de prendre des mesures en raison d'un conflit d'intérêts. Il n'y a pas eu non plus de cas où une violation de l'obligation de s'abstenir a été établie.

58 et 66 plus haut sur la nécessité de réglementer les conditions de travail et les obligations de cette catégorie, de renforcer la supervision et l'application des règles de conduite et de créer un mécanisme unique de fourniture de conseils pour toutes les PHFE.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

93. La loi qualifiée n° 184/2005 (articles 9 et 10) est le texte principal qui régit les incompatibilités des membres du Congrès d'État. La fonction de ministre est incompatible avec : toute fonction occupée dans des syndicats ou dans des associations professionnelles, industrielles, artisanales ou commerciales ; les activités des professionnels indépendants ; les activités commerciales exercées dans l'industrie, l'artisanat ou le commerce ; la détention d'une licence d'exploitation ; toute fonction exercée en qualité de président, de représentant légal, d'administrateur, de membre d'un conseil d'administration, de liquidateur, d'auditeur, de directeur général, de conseiller juridique ou administratif dans une société ou association exerçant des activités commerciales dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat ou du commerce ; tout type de relation commerciale, même occasionnelle, avec l'administration publique, y compris par l'intermédiaire de personnes associées à des activités professionnelles, commerciales, artisanales et industrielles. La fonction de ministre est également incompatible avec l'appartenance à des associations occultes. Lors de son entrée en fonction, un ministre doit soumettre une déclaration de non-adhésion (actuelle et ancienne) à des associations occultes au Secrétariat institutionnel de l'État. La présentation d'une fausse déclaration est passible d'une sanction pénale⁷³. Par ailleurs, toutes les incompatibilités relatives à la fonction de membre du Grand Conseil général s'appliquent également aux membres du Congrès d'État⁷⁴.

94. Il n'existe pas de mesures visant à interdire ou à restreindre la détention d'intérêts financiers par les ministres, mais ceux-ci sont soumis à des obligations de déclaration⁷⁵. Les ministres qui, au moment de leur nomination, exercent une profession libérale ou une activité industrielle, artisanale ou commerciale, doivent cesser d'exercer ces activités dans les trente jours qui suivent la prestation de serment. S'ils occupent, au moment de leur nomination, l'une des fonctions susmentionnées (voir le paragraphe précédent), ils sont tenus de démissionner dans les cinq jours suivant leur prestation de serment, sous peine d'être démis de leurs fonctions.

95. Les chefs de département exercent leurs fonctions à temps plein et de manière exclusive. Conformément à l'article 16 de la loi relative aux cadres supérieurs n° 108 du 31 juillet 2009, il est interdit aux chefs de départements d'exercer des activités professionnelles dans les secteurs du commerce, de l'artisanat ou de l'industrie ou de fournir des prestations de services à titre subordonné dans des entreprises privées ; d'exercer des activités de conseil ou toute autre activité rémunérée, soit pour leur propre compte, soit pour le compte de personnes physiques ou morales de droit privé ; d'entretenir des relations commerciales

⁷³ Articles 1er et 4 de la loi qualifiée n° 2 du 18 juin 2015 sur les règles d'incompatibilité relatives à une adhésion à des associations occultes (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17076280.html>).

⁷⁴ Paragraphe 49 du [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle du GRECO](#); articles 18bis et 19 de la loi électorale et article 10 de la loi qualifiée n° 1 du 11 mai 2007 ; article 19 de la loi n° 158 du 24 septembre 2020.

⁷⁵ Pour plus de détails, voir la section « Obligations de déclaration » ci-après.

directes ou indirectes avec l'État et les entités publiques ; d'assumer des fonctions de direction ou de contrôle dans des entreprises privées et des entités à but lucratif ou ayant pour objet l'exercice d'activités économiques ; d'effectuer des prestations ou de réaliser des missions gratuites ou rémunérées, même à caractère occasionnel, pour le compte d'entreprises et d'entités privées à but lucratif ou ayant pour objet l'exercice d'activités économiques ; de détenir directement ou indirectement des parts dans le capital d'entreprises à but lucratif opérant dans des secteurs relevant de la compétence du service auquel il est affecté ou ayant des relations commerciales avec l'administration publique⁷⁶; de représenter les droits de tiers contre l'État.

96. La fonction de chef de département est également incompatible avec le mandat de membre du Grand Conseil général, des mandats dans les organes dirigeants des associations professionnelles et des associations de travailleurs indépendants, des syndicats et des partis et mouvements politiques⁷⁷. Le chef de département est tenu d'informer rapidement la DGFP de toute incompatibilité et de tout conflit d'intérêts potentiel. Il peut être révoqué par le Congrès d'État⁷⁸ s'il exerce une activité incompatible avec sa fonction. La fonction de chef de département est également incompatible avec l'appartenance à des associations occultes. Lors de leur entrée en fonction, tout chef de département doit remettre au secrétariat institutionnel de l'État une déclaration de non-appartenance (actuelle et ancienne) à ce type d'association. La présentation d'une fausse déclaration entraîne une sanction pénale⁷⁹.

97. Les ministres et les chefs de département sont soumis aux incompatibilités qui s'appliquent à tous les fonctionnaires et qui sont visées par les articles 1 de la loi n° 38 du 8 septembre 1967 « sur les incompatibilités relatives aux emplois publics », l'article 30 de la loi n° 41 du 22 décembre 1972⁸⁰ « sur les emplois publics » et la Convention collective des agents publics 2022 - 2024 (paragraphe 6 de l'article 15). Enfin, sans préjudice des incompatibilités prévues pour les ministres et les chefs de département (ci-dessus), toutes les PHFE sont soumises aux incompatibilités qui s'appliquent à tous les agents publics et qui sont visées par l'article 11 du Code de conduite pertinent (loi n° 141/2014). Les supérieurs hiérarchiques sont chargés de fournir des avis, notamment lorsqu'un doute existe sur la compatibilité d'une activité particulière avec les obligations institutionnelles d'un agent public.

98. Les consultants des ministères sont autorisés à travailler à temps partiel et à exercer des activités parallèles. Lors des entretiens sur place, l'EEG a été informée du fait que cette catégorie de PHFE n'est pas soumise à un régime d'incompatibilité strict. Si l'article 11 du Code de conduite des agents publics leur est en principe applicable, les interdictions correspondantes ne sont pas systématiquement appliquées dans la pratique. Ce manque de clarté est accentué par le fait qu'il n'est pas précisé quel responsable ou autorité doit être considéré comme le « supérieur hiérarchique » de cette catégorie de PHFE et à qui ils doivent

⁷⁶ Plus généralement, il leur est également interdit de détenir plus de 25 % des parts ou actions ou, en tout état de cause, des participations significatives dans une société, ainsi que de détenir des mandats sociaux et des licences/autorisations pour exercer des activités commerciales, indépendantes ou professionnelles (Article 15, paragraphe 6 de l'accord entre le gouvernement et les syndicats sur le renouvellement de la convention collective des employés publics pour 2022 - 2024 ; article 99 du décret-loi n° 139 du 11 décembre 2017 ; article 30, paragraphe 2 de la loi n° 41 du 22 décembre 1972).

⁷⁷ Article 20(5) de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

⁷⁸ Article 20§ 4 de la loi n° 188 du 5 décembre 2011.

⁷⁹ Articles 1 et 4 de la loi n° 1349-XIII du 18 juin 2015.

⁸⁰ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17019030.html>

s'adresser en cas de doute. À cet égard, l'EEG renvoie à sa recommandation du paragraphe 41 plus haut et estime que les incompatibilités applicables aux consultants doivent être précisées lors de l'élaboration de la réglementation relative à leurs conditions d'emploi et à leurs obligations. L'EEG renvoie également à sa recommandation du paragraphe 66 plus haut, qui souligne la nécessité de pouvoir disposer d'un personnel spécialisé à temps plein pour dispenser une formation et prodiguer des conseils appropriés.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

99. Comme indiqué ci-dessus, il est interdit aux PHFE d'établir des relations commerciales avec l'administration publique, que ce soit directement ou indirectement. Lors des réunions qui ont eu lieu sur place avec les autorités, l'EEG a été informée du fait qu'il n'existait pas de liste officielle des entreprises qui entretiennent des relations commerciales avec l'administration publique. Cependant, tous les contrats attribués par l'administration publique sont publiés sur le portail internet du gouvernement.

Cadeaux

100. Conformément aux articles 14 à 16 du Code de conduite des agents publics, une PHFE ne doit pas se laisser influencer pour accorder une faveur à une personne physique ou morale ou laisser paraître qu'elle y est obligée. En outre, les PHFE ne sont pas autorisées à demander ou à accepter un avantage qui peut influencer ou sembler influencer l'impartialité avec laquelle elles exercent leurs fonctions, ou qui peut constituer, ou sembler constituer, une récompense par rapport à leurs fonctions. Il est expressément interdit aux ministres de solliciter ou d'accepter tout avantage ou bénéfice indu en échange de l'influence qu'ils exercent sur un acte législatif ou administratif du Congrès d'État⁸¹.

101. Cette interdiction concerne les cadeaux, les faveurs, les invitations ou tout autre avantage destiné à une PHFE ou à son conjoint, son partenaire cohabitant, ses parents et alliés jusqu'au quatrième degré, les personnes avec lesquelles la PHFE concernée a, ou a eu, des relations commerciales ou politiques au cours des dernières années ; les organisations dans lesquelles elle occupe, ou a occupé, des postes de direction ou de contrôle au cours des deux dernières années. L'interdiction ne s'applique pas aux invitations ou cadeaux traditionnels d'une valeur inférieure à 100 EUR, qui doivent toujours avoir un caractère occasionnel. En ce qui concerne les ministres, cette limite s'applique également au total de la valeur des nombreux dons, présents ou avantages de même nature ou autres attribuables au même donateur au cours de la même année civile.

102. Conformément à l'article 6 du Code de conduite des membres du Congrès d'État, les ministres sont autorisés à accepter les avantages suivants : cadeaux ou avantages similaires offerts conformément aux usages de courtoisie ou à l'obligation d'inviter les représentants du Congrès d'État en leur qualité officielle (dans les limites mentionnées ci-dessus) ; offres d'hébergement conformément aux usages diplomatiques et de courtoisie ; remboursement par des tiers des dépenses liées à la participation des ministres, dans l'exercice de leurs fonctions, à des événements organisés par ces tiers (frais de voyage, de repas, d'hébergement et de subsistance).

⁸¹ Article 3 (3) du Code de conduite des membres du Congrès d'État.

103. Les cadeaux dont la valeur dépasse le plafond fixé et qui ne peuvent être refusés par courtoisie doivent être remis à l'État (les biens périssables doivent être remis à des services de l'administration publique ou donnés à des organisations à but non lucratif)⁸². Les ministres doivent informer le Comité d'éthique qui se prononcera sur ces dons. Les autres PHFE doivent les remettre à leur supérieur hiérarchique. Toute PHFE qui accepte une invitation ou un avantage qui ne peut être refusé ou restitué doit en informer son supérieur hiérarchique par écrit. Si un avantage indu est offert, les agents publics doivent : refuser l'offre, informer leur supérieur hiérarchique dans les plus brefs délais ou l'autorité pénale compétente directement, traiter l'affaire dans laquelle l'avantage indu a été offert de la même manière que toute autre affaire et suivre toute instruction donnée par le supérieur hiérarchique.

104. À la suite de discussions avec les autorités, l'EEG note que le cadre juridique comprend quelques lacunes. Il serait utile de fournir des précisions et des définitions claires des principaux termes, par exemple pour les réceptions, le protocole et les cadeaux de courtoisie. Il n'est pas obligatoire de déclarer les cadeaux ou avantages admissibles reçus (une telle obligation ne s'applique qu'aux cadeaux interdits qui ne peuvent être refusés pour une raison ou une autre et qui sont donc remis à l'État). Il n'existe pas de registre interne ou public des cadeaux reçus. Même si certains cadeaux sont déclarés (par exemple à la DGFP), il n'y a pas d'obligation d'informer le public. L'EEG souligne l'importance de la transparence à cet égard. En effet, le public devrait être régulièrement tenu informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. L'EEG estime qu'un régime de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE dans l'exercice de leurs fonctions devrait être instauré. Il n'existe pas de procédure pour déterminer la nature et la valeur d'un don. L'EEG a été informée du fait que la DGFP peut, sur demande, consulter le Service de la comptabilité pour connaître la valeur d'un cadeau considéré comme élevé. Cela signifie que la valeur des dons est principalement estimée par les PHFE elles-mêmes et n'est pas vérifiée. Lors des réunions sur place, les autorités, tout en notant que les affaires liées aux cadeaux ne sont pas fréquentes, ont reconnu la nécessité de pouvoir disposer d'indications plus précises sur cette question et d'assurer une meilleure coordination entre les institutions qui s'en occupent. renvoyant aux recommandations formulées aux paragraphes 60 et 66 plus haut, l'EEG réaffirme que les autorités compétentes doivent être dotées d'effectifs suffisants pour fournir les orientations requises en temps opportun.

105. Compte tenu des éléments susmentionnés, le **GRECO recommande (i) de renforcer les dispositions relatives aux cadeaux applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; et (ii) de consigner dans un registre central les informations sur les cadeaux, les invitations et les autres avantages reçus par des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et de les mettre à la disposition du public en temps utile.**

Utilisation abusive des ressources publiques

106. Conformément à l'article 19 du Code de conduite des agents publics et à l'article 9 du Code de conduite des membres du Congrès d'État, les PHFE doivent veiller à ce que le personnel, les biens, les installations, les services et les ressources financières qui leur sont confiés soient gérés et utilisés de manière effective, efficiente et économique et non à des fins privées ou personnelles, sauf autorisation légale. Les dispositions générales du Code pénal sur

⁸² Depuis l'entrée en vigueur du Code de conduite, il y a eu un cas de donation d'un moniteur de télévision à un ministre : le bien a été remis à la Direction générale de la comptabilité - Service des biens de l'État, inscrit dans un inventaire et catalogué dans les biens de l'État.

les infractions économiques telles que le vol, la fraude et le détournement de fonds s'appliquent aux PHFE.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

107. L'article 18 du Code de conduite des agents publics établit une obligation fondamentale de confidentialité. Les PHFE sont tenues, *entre autres*, de ne divulguer des informations que dans le respect des règles applicables, de prendre des mesures positives pour en assurer la sécurité, de ne pas chercher à accéder à des informations qui ne sont pas appropriées ou justifiées par leurs fonctions et d'éviter l'utilisation abusive des informations qu'ils peuvent obtenir dans l'exercice de leurs fonctions. Les ministres sont expressément tenus de ne pas divulguer le contenu des débats du Congrès d'État, ainsi que toute information susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale, à l'ordre public ou aux relations internationales de l'État (article 9 du Code de conduite des membres du Congrès d'État).

108. Dans une recommandation générale publiée le 24 avril 2024⁸³, le Comité d'éthique a précisé que les ministres sont tenus de ne pas divulguer ou mettre à la disposition de tiers les informations ou les éléments sur les faits et circonstances dont ils ont eu connaissance lors des sessions du Congrès d'État ; de ne pas divulguer ou communiquer les informations et documents qu'ils ont obtenus lors de l'examen et du traitement des actes et au cours des discussions qui s'y rapportent ; de ne pas faire un usage abusif des informations qui peuvent être obtenues pendant ou à la suite de l'exercice de leurs fonctions ; de les utiliser conformément à leurs fonctions officielles et de permettre l'accès à ces informations à ceux qui y ont droit ; et de faire preuve de soin et de diligence pour éviter la divulgation involontaire des informations qu'ils détiennent.

109. Les PHFE restent soumises au devoir de confidentialité après la fin de leur mandat⁸⁴. En outre, les dispositions suivantes du Code pénal sont applicables : il s'agit des articles 192 et 377 sur la violation du secret professionnel, ainsi que de l'article 305 sur la fraude en matière de passation de marchés.

Restrictions imposées après la cessation des fonctions

110. Il est interdit aux PHFE de profiter indûment de leur position officielle pour obtenir un emploi en dehors du service public. Elles ne doivent pas laisser la perspective d'un autre emploi leur créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel. Une PHFE doit immédiatement informer son supérieur de toute offre d'emploi concrète susceptible de donner lieu à un tel conflit, ainsi que de son acceptation. Pendant une période de deux ans après la cessation de ses fonctions, une PHFE ne peut agir pour le compte d'une personne ou d'une organisation sur une question qui a été affectée par ses décisions, et qui conférerait un avantage particulier à cette personne ou à cette organisation. Les contrats conclus et les missions assignées en violation de l'interdiction susmentionnée sont nuls et nonavenus. En outre, les personnes privées qui ont conclu ces contrats ou confié ces tâches n'auront plus le droit de passer des contrats avec l'administration pendant les deux années

⁸³ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/dam/jcr:f01145a1-c499-4919-bbae-439df3f60d9b/Delibera%20n.1%20del%2024-04-2024%20-%20Comitato%20Etico.pdf>

⁸⁴ Article 21 (4) du Code de conduite des agents publics ; article 11 (2) du Code de conduite des membres du Congrès d'État.

suivantes et seront tenues de rembourser toute rémunération perçue et identifiée comme s'y rapportant⁸⁵.

111. Lors des entretiens sur place, l'EEG a été informée du fait que les cas de « pantouflage » étaient rares et qu'il n'existait pas de mécanisme institutionnalisé pour contrôler les activités exercées par les anciennes PHFE après la cessation de leurs fonctions. L'EEG tient également à ajouter que l'interdiction d'agir pendant deux ans au nom d'une personne ou d'une organisation en relation avec des questions affectées par des décisions prises par un ancien PHFE a une portée limitée. Elle ne s'étend pas, par exemple, au lobbying auprès du Congrès d'État immédiatement après la fin des fonctions. En outre, il existe peu d'indications sur la manière d'interpréter les concepts pertinents de l'article 21, paragraphe 3, du code de conduite des agents publics (en particulier « les questions qui ont été influencées par les décisions » de la personne concernée, « les activités qui confèrent un avantage particulier » à une personne ou à une organisation donnée). Le fait que les PHFE restent soumises à l'obligation de confidentialité et de discrétion même après la fin de leur mandat n'atténue pas l'importance et l'utilisation potentielle des informations privilégiées qu'elles ont acquises pendant le mandat et de leur utilisation après la fin de celui-ci. Diverses mesures pourraient être envisagées pour renforcer le système, telles que la restriction/interdiction temporaire de certains types d'activités (par exemple, le lobbying), l'élaboration d'une procédure spécifique de demande d'autorisation préalable et/ou l'obligation de signaler les activités prévues ou en cours après avoir quitté la fonction publique, et la garantie que des membres du personnel spécialisés sont nécessaires pour fournir des conseils efficaces en matière d'emploi post-gouvernemental et assurer une supervision sûre. **Le GRECO recommande (i) de renforcer les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions, d'élargir leur champ d'application et de les appliquer aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, et (ii) d'établir un mécanisme effectif de contrôle de ces dispositions.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

Obligation de déclaration

112. Selon l'article 5 du Code de conduite des membres du Congrès d'État, les ministres sont tenus de divulguer et de soumettre pour publication chaque année les éléments suivants : une déclaration d'impôt sur le revenu ; une déclaration DAPEF (en ce qui concerne les biens et les actifs financiers détenus à l'étranger et les parts de sociétés détenues à l'étranger) ; des données sur l'endettement auprès de banques ou d'établissements de crédit (uniquement en ce qui concerne l'inexécution) consignées dans le registre des risques de crédit par la Banque centrale de la République de Saint-Marin⁸⁶; les actions ou les parts détenues dans des sociétés résidentes ; et leur fonction de constituant ou de bénéficiaire d'un patrimoine fiduciaire⁸⁷. Le Secrétariat institutionnel de l'État assure la publication des informations susmentionnées sur

⁸⁵ Articles 21 et 23 (4) du Code de conduite des agents publics ; article 11 (3) du Code de conduite des membres du Congrès d'État.

⁸⁶ Il s'agit des informations transmises par toutes les institutions bancaires et financières qui participent au service centralisé d'information sur le risque de crédit (article 42 de la loi n° 94 du 24 juin 2022).

⁸⁷ Les formulaires de déclaration pertinents, ainsi que les questions de procédure, ont été approuvés par le Comité d'éthique du Congrès d'État lors de sa réunion du 7 décembre 2022.

le site internet concerné⁸⁸. Ces informations sont supprimées du site internet deux ans après le départ du ministre.

113. Les ministres sont également tenus de communiquer les mêmes informations au sujet de leur conjoint, de leur partenaire cohabitant enregistré ou non enregistré et de tout membre de leur famille à charge (sur une base annuelle également). Toutefois, ces informations ne sont pas publiées mais sont mises à la disposition de tous les ministres et du Comité d'éthique. Le Comité d'éthique est chargé de fournir des conseils aux ministres sur les exigences de déclaration susmentionnées. Ses avis sont publiés sur le site internet concerné⁸⁹.

114. Contrairement aux membres du Congrès d'État, les chefs de département et les membres du personnel politique ne sont pas tenus de soumettre à la publication annuelle leur déclaration d'impôt sur le revenu, qui inclut également les biens détenus à Saint-Marin. Ils ne sont pas non plus obligés de rendre publique la déclaration DAPEF qu'ils présentent pour les biens et les actifs financiers détenus à l'étranger et les actions de sociétés détenues à l'étranger. Ils ne communiquent pas des données sur les dettes contractées auprès de banques ou d'établissements de crédit (uniquement en cas d'inexécution), enregistrées dans le registre des risques de crédit par la Banque centrale de la République de Saint-Marin. Les chefs de département et les membres du personnel politique, comme tous les contribuables, sont tenus de déposer chaque année une déclaration générale d'impôt sur le revenu pour les revenus perçus au cours de l'année civile précédente. Toutefois, ces déclarations d'impôt sur le revenu ne sont pas publiques, mais sont à la disposition de l'administration fiscale pour inspection et évaluation. Selon le montant de l'impôt impayé, le fait de ne pas déposer une déclaration d'impôt ou de déposer une fausse déclaration d'impôt est passible soit d'une peine d'emprisonnement et d'amendes (en vertu de l'article 389 du code pénal de 1974), soit d'amendes administratives en vertu des articles 139 à 142 de la loi n° 166 du 16 décembre 2013.

115. Les chefs de département qui n'étaient pas employés dans le secteur public avant leur nomination doivent certifier l'absence de toute incompatibilité (concernant les participations, les activités extérieures, etc.) lors de la signature du contrat de travail. Toutefois, cette déclaration n'est ni enregistrée ni rendue publique.

116. En outre, l'article 10 du Code de conduite des agents publics impose aux agents publics, y compris les PHFE, de déclarer la nature et l'étendue des intérêts personnels ou privés qui pourraient être liés à leurs fonctions officielles à leur supérieur immédiat, au moment de la nomination et, par la suite, à intervalles réguliers. En outre, les PHFE sont tenus d'informer par écrit leurs supérieurs immédiats de leur adhésion ou de leur appartenance à des associations, fondations ou organisations dont les domaines d'intérêt pourraient créer des situations de conflit ou affecter la conduite de l'activité publique.

117. L'EEG note que, contrairement aux ministres, les chefs de département, les membres du personnel politique et les consultants exerçant des fonctions similaires sont tenus de déposer une déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, qui n'est pas rendue publique. Ils doivent également remplir la déclaration DAPEF pour les biens et les actifs financiers détenus

⁸⁸ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Curriculum-e-dichiarazioni-dei-Segretari-di-Stato.html>

⁸⁹ À ce jour, le Comité d'éthique n'a encore adopté aucun avis (<https://congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Il-Comitato-Etico.html>).

à l'étranger et pour les parts de sociétés détenues à l'étranger. En revanche, ils ne communiquent pas les données relatives à l'endettement auprès des banques ou des établissements de crédit. Compte tenu du rôle de ces PHFE dans le processus décisionnel, l'obligation de rendre publiques les informations sur les dettes et les intérêts devrait également leur être appliquée. Dans un souci de transparence, toutes les déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts doivent faire l'objet d'une vérification appropriée et être rendues publiques. En outre, conformément à la pratique établie du GRECO, il est recommandé aux autorités d'envisager d'inclure une obligation imposant aux conjoints, aux partenaires, aux enfants et à toute personne à la charge des PHFE de déclarer leurs passifs, leur patrimoine et leurs intérêts (détenus à Saint-Marin et à l'étranger), même si ceux-ci ne sont pas rendus publics par la suite afin de protéger leur vie privée. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) d'imposer à toutes les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif de soumettre des déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts, qui devraient être rendues accessibles au public, et (ii) d'envisager la possibilité d'étendre l'obligation de soumettre des déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts faite aux personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif à leurs conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations ne seront pas nécessairement rendues publiques).**

Mécanisme de contrôle

118. La DGFP et le Bureau de gestion des ressources humaines sont tenus de vérifier l'exactitude des déclarations soumises par les chefs de département pour certifier l'absence d'incompatibilités.

119. Le Comité d'éthique du Congrès d'État conseille les ministres en matière de déclaration. Lors des réunions qui ont eu lieu sur place, l'EEG a été informée du fait que le Comité d'éthique effectuerait des contrôles de l'exactitude des déclarations des ministres (en particulier, des divergences et des écarts inexplicables entre les déclarations de deux années consécutives). Cette tâche est également en partie assumée par l'administration fiscale. À cet égard, l'EEG note que les rôles respectifs de ces institutions ne sont pas définis, que la portée des contrôles n'est pas claire et que le contrôle lui-même ne semble pas du tout formalisé. La nature des sanctions qui peuvent être appliquées à un ministre qui soumet une déclaration fautive ou incomplète n'est pas non plus précisée. À cet égard, le Comité d'éthique a évoqué la possibilité de déposer une plainte au pénal dans ce cas.

120. L'EEG estime que le mécanisme de contrôle des déclarations des ministres devrait être considérablement renforcé. L'EEG rappelle sa recommandation antérieure (au paragraphe 60 plus haut) selon laquelle le Comité d'éthique devrait être doté d'un effectif et d'autres ressources appropriées pour être en mesure d'assumer toutes ses fonctions, notamment le contrôle des déclarations. L'EEG considère qu'il est important de compléter cette recommandation en précisant les critères de ce contrôle. En effet, les déclarations doivent faire l'objet d'un contrôle systématique et approfondi. À cet égard, l'EEG souligne que l'objectif de ces contrôles va au-delà du respect de la législation fiscale. Ces contrôles visent à déceler les conflits d'intérêts éventuels, détecter un possible enrichissement illicite et au final maintenir la confiance de la population envers l'administration publique, ce qui devrait se refléter dans la méthodologie utilisée. Le mécanisme de contrôle doit être formalisé et accompagné des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives qui permettent de garantir que les informations fournies sont exactes et que les déclarations sont effectivement faites. Les autorités compétentes devraient également avoir le pouvoir de renvoyer les

dossiers à l'autorité compétente pour enquête, le cas échéant. Enfin, le GRECO note qu'un mécanisme équivalent doté d'un effectif spécifique doit être mis en place pour contrôler les déclarations que d'autres PHFE (chefs de service, membres du personnel politique et consultants ayant des fonctions similaires) sont susceptibles de soumettre. Par conséquent, le **GRECO recommande de soumettre les déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif à des contrôles périodiques et approfondis et d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation.**

Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif

Poursuites pénales et immunité

121. Les PHFE ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun autre privilège procédural. Les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de corruption sont fondées sur les dispositions du Code de procédure pénale (tel que révisé par la loi n° 24 du 2 mars 2022). Le délai de prescription prévu pour la clôture d'une procédure comprenant un jugement définitif dépend de la durée maximale de la peine qui peut être infligée pour l'infraction en question (article 54 du CP)⁹⁰. Le délai de prescription de l'action publique pour le délit de corruption (article 373 du code pénal) est de cinq ans.

122. Entre 2019 et 2023, des procédures pénales ont été engagées dans quatre cas de corruption, un cas d'extorsion et 27 cas d'abus de fonction publique. Deux affaires de corruption ont été classées sans suite, tandis que les procédures dans les deux autres affaires sont toujours en cours. L'affaire d'extorsion est également en cours. En ce qui concerne les cas d'abus de fonction publique, les procédures ont été abandonnées dans 17 cas, 9 cas sont en cours et un cas a donné lieu à une condamnation pénale. Il n'y a eu pas eu de cas où une PHFE a été démise de ses fonctions pour corruption ou infraction connexe, ni de cas où des allégations publiques ont conduit à la démission d'une PHFE.

Mécanismes à caractère répressif non pénaux

123. Les membres du Congrès d'État ont une obligation politique de rendre des comptes, tant sur le plan collectif qu'individuel. La forme la plus extrême de l'obligation politique de rendre des comptes est le vote de défiance par le Parlement. Si ce vote est majoritaire, le gouvernement dans son ensemble ou le ministre concerné doit démissionner. Les ministres peuvent être poursuivis dans le cadre de procédures civiles, pénales et administratives.

124. Comme indiqué au paragraphe 56 plus haut, tout ministre qui viole le Code de conduite concerné est sanctionné par un avertissement adressé par le Congrès d'État, qui tient compte de l'avis du Comité d'éthique. Le cas échéant, le Congrès d'État peut rendre l'avertissement public⁹¹. Toute déclaration du ministre qui conteste l'avis du Comité d'éthique sera publiée sur le site internet du Congrès d'État, accompagnée de l'avis en question. À ce jour, cette possibilité n'a jamais été utilisée.

⁹⁰ Pour de plus amples détails, voir le [Rapport d'évaluation](#) (thème I) du Troisième Cycle du GRECO (paragraphe 58-61).

⁹¹ Article 8 (4) du Code de conduite des membres du Congrès d'État.

125. Conformément à l'article 23 (3) du Code de conduite des agents publics, le non-respect du code entraîne une sanction disciplinaire. Les procédures disciplinaires et l'imposition de sanctions sont régies par la loi n° 145 « sur la réforme des règles disciplinaires pour les agents publics » du 21 octobre 2022. En ce qui concerne les PHFE, cette loi s'applique aux chefs de département, mais pas aux ministres ni aux membres du personnel politique (y compris les experts)⁹².

126. Conformément à la loi, quatre sanctions peuvent être prononcées en fonction de la gravité de la faute : l'avertissement, le blâme, la suspension et la révocation. L'ouverture d'une procédure disciplinaire et d'une enquête incombe généralement au directeur du service concerné, qui a le pouvoir d'adresser un avertissement, voire un blâme (réprimande) si le Directeur des ressources humaines y consent. Tout avertissement ou blâme contre un chef de service est prononcé par le directeur de la DGFP. La suspension et la révocation sont appliquées par une décision de la Commission disciplinaire. Le délai de prescription dépend de la durée maximale des sanctions qui peuvent être infligées pour le comportement répréhensible en question. L'action disciplinaire est prescrite au bout de deux ans si la sanction applicable est un avertissement ou un blâme (réprimande), et au bout de cinq ans s'il s'agit d'une suspension ou d'une révocation (article 4 de la loi n° 145/2022).

127. La Commission disciplinaire est nommée par le Grand Conseil général. Elle est composée de membres qui représentent les syndicats (un membre pour chacun d'entre eux) et d'un nombre égal de membres qui représentent l'administration publique, dont le directeur de la fonction publique, qui préside la Commission disciplinaire. Celle-ci prend ses décisions à la majorité, sachant que la voix du Président est prépondérante en cas d'égalité des voix. Un suppléant est désigné pour chaque membre titulaire ; le suppléant remplace le membre titulaire en cas d'empêchement de celui-ci ou s'il est confronté à un conflit d'intérêts, ou encore si le membre titulaire est à l'origine de l'action disciplinaire examinée par la Commission. Le suppléant du Directeur de la fonction publique est nommé par le Grand Conseil général, sur proposition du Congrès d'État, parmi les directeurs qui font fonction de Chef du personnel (article 13 alinéa 3 de la loi n° 145/2022). Les réunions de la Commission disciplinaire peuvent se tenir si les deux tiers au moins de ses membres (y compris le Président ou son suppléant) sont présents.

128. Si les sanctions disciplinaires sont immédiatement applicables, elles peuvent néanmoins être contestées devant les tribunaux. En outre, les décisions qui infligent des sanctions disciplinaires ne sont pas publiées. Elles sont en effet soumises à des règles d'accès fixées par la loi n° 160 « relative à la procédure administrative et à l'accès aux documents administratifs » du 5 octobre 2011. Une mutation ou une suspension peut également être imposée à titre de mesure conservatoire à un agent public qui fait l'objet de sanctions disciplinaires (suspension ou révocation) ou de poursuites pénales⁹³, en attendant l'issue de la procédure disciplinaire ou pénale.

129. Les procédures disciplinaires et pénales peuvent se dérouler en parallèle. Les preuves obtenues au cours d'une procédure pénale peuvent être utilisées dans le cadre disciplinaire mais aussi en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Il est possible d'infliger une sanction à la fois pénale et disciplinaire si l'acte commis par l'agent public comprend une

⁹² Voir le paragraphe 57 ci-avant.

⁹³ Accusations relatives à une infraction passible d'une interdiction d'exercer une fonction publique ou d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an.

infraction aux dispositions disciplinaires et pénales. L'issue de la procédure pénale n'est pas contraignante dans le cadre d'une procédure disciplinaire, à l'exception des cas de destitution ou de suspension préventive, comme le prévoit la loi (article 3 de la loi n° 145/2022).

130. À ce jour, aucune mesure disciplinaire n'a été prise à l'encontre d'un chef de département pour violation du Code de conduite des agents publics.

131. L'EEG note que le directeur de la DGFP qui engage une procédure disciplinaire à l'encontre d'un chef de département ne préside pas la commission disciplinaire chargée d'examiner le dossier, mais qu'il est remplacé par un membre suppléant. Le directeur de la DGFP peut néanmoins sanctionner un chef de département de sa propre initiative en lui adressant un avertissement ou un blâme. L'EEG n'a pas entendu de critiques sur le déroulement de la procédure disciplinaire, sur le manque d'impartialité ou sur l'usage des pouvoirs du directeur de la DGFP pour infliger une sanction. Quoi qu'il en soit, et bien qu'une telle décision puisse faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif qui procède à un examen complet des faits et du droit dans une affaire disciplinaire, l'EEG encourage les autorités à évaluer le dispositif juridique que le directeur de la DGFP utilise pour ouvrir une procédure disciplinaire et adresser un avertissement ou un blâme, ce qui leur permettrait d'introduire des garanties supplémentaires, le cas échéant.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs/autorités de police

Aperçu des divers services répressifs

132. Les services répressifs, qui feront l'objet du présent rapport, sont composés de la Gendarmerie (la Gendarmerie - *Gendarmeria*), de l'Unité en uniforme de la Garde de la Forteresse (la Garde de la Forteresse - *Guardia di Rocca*) et de la Police civile (la Police Civile - *Polizia Civile*). La Gendarmerie et la Garde de la forteresse appartiennent aux forces armées de la République de Saint-Marin (*Corpi Militari*). Aux fins du présent rapport, les termes « autorités répressives/services répressifs » (SR) et/ou « forces de police » ont été utilisés pour désigner conjointement la Gendarmerie, la Garde de la forteresse et la Police civile, tandis que le terme « agents des services répressifs » (ASR) a été utilisé pour désigner tous les membres du personnel/employés/agents des autorités répressives/services répressifs.

133. La loi n° 30 du 17 mars 1994⁹⁴, telle que modifiée, a porté création d'un Département de police (Dipartimento di Polizia), qui est un organe technique, organisationnel et administratif, auquel appartiennent les trois services répressifs. Son objectif est de mettre en pratique les lignes directrices du Congrès d'État sur la sécurité publique et l'ordre public, d'accroître l'efficacité des services répressifs et d'encourager les initiatives prises pour lutter contre la criminalité grâce à une organisation effective des ressources professionnelles disponibles. Le Département de police organise également des cours de formation professionnelle à l'intention des services répressifs. Un Conseil du Département (*Consiglio di Dipartimento*), composé des commandants des services répressifs, a été créé pour mener à bien les opérations de police.

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs

134. La Gendarmerie dispose de son propre règlement, qui a été adopté par la loi n° 131 du 12 novembre 1987⁹⁵, telle que modifiée (le règlement de la Gendarmerie). Conformément à l'article 2, elle a notamment pour mission de prévenir et de réprimer les infractions, de maintenir l'ordre public, de garantir la sécurité et la sûreté des citoyens et de protéger les biens. En outre, la Gendarmerie est chargée d'escorter, d'accompagner et d'assister les détenus à la demande d'une autorité judiciaire. Elle rend des comptes aux capitaines régents pour l'ordre public et la sécurité des citoyens, au ministre des Affaires étrangères pour le recrutement, l'administration, l'équipement, etc., au pouvoir judiciaire pour les tâches liées à la police judiciaire et au Congrès militaire⁹⁶ pour tout ce qui concerne la discipline militaire.

135. La Gendarmerie est composée d'unités, de bureaux, d'escadrons et de brigades. Les unités sont des directions opérationnelles qui rendent directement compte au commandant

⁹⁴ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021559.html>

⁹⁵ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17020660.html>

⁹⁶ Le Congrès militaire, qui préside le service des forces armées, est un organe consultatif auprès du ministre chargé des forces armées. Il est composé du commandant principal, de l'inspecteur général, du chef d'état-major et d'un certain nombre d'officiers supérieurs.

de la Gendarmerie et sont dirigées par des officiers. Il existe quatre unités : l'unité de commandement, l'unité de police opérationnelle et judiciaire, l'unité de services de prévention et de contrôle du territoire et l'unité de police administrative, de police sociale, d'études et de statistiques. Les bureaux et les escadrons sont des divisions opérationnelles qui effectuent des tâches liées aux fonctions de la Gendarmerie afin que celle-ci puisse poursuivre ses objectifs dans ses domaines de compétence. Ils dépendent de l'une des quatre unités et, en fonction de leur importance, sont dirigés par des officiers, des brigadiers ou des brigadiers adjoints. La coordination générale est confiée à l'unité de commandement. Actuellement, le bureau de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des enfants, le bureau des étrangers et le bureau des armes ont été créés. Pour des raisons d'organisation, les bureaux peuvent être fusionnés. Les brigades sont des divisions opérationnelles qui exécutent des tâches dans des zones territoriales périphériques spécifiques et, en fonction de leur importance, sont dirigées par des officiers, des brigadiers ou des brigadiers adjoints. À l'exclusion du commandant, les membres du personnel de la Gendarmerie ont la qualité d'officier de police judiciaire.

136. La Garde de la Forteresse dispose de son propre règlement, qui a été adopté par la loi n° 132 du 13 novembre 1987⁹⁷ et modifié par la loi n° 99 du 5 septembre 1997⁹⁸ (le règlement de la Garde de la Forteresse) et ses modifications ultérieures. Conformément à son article 2, elle est chargée de veiller au respect des lois, décrets et règlements de Saint-Marin, ainsi que de surveiller les frontières de l'État, le Bâtiment du Gouvernement, le siège des différents ministères, etc. La Garde de la Forteresse contribue, entre autres, à la prévention et à la répression de la criminalité, à la protection de l'ordre public, à la sécurité publique, à la réglementation douanière, à la monnaie et à la législation financière. Elle assure également des services de représentation dans les bâtiments de l'État, les bureaux publics, les cérémonies civiles et religieuses ou les événements d'intérêt public. La Garde de la Forteresse se compose du Commandement central, des Sections (qui sont des divisions opérationnelles de base qui exécutent les tâches liées aux fonctions de la Garde de la Forteresse, afin de poursuivre les objectifs de ce corps dans ses domaines de compétence) et des Bureaux. Elle rend compte aux capitaines régents pour l'ordre public et la sécurité, au ministre des Affaires étrangères pour le recrutement, l'administration, l'équipement, l'armement, etc., au pouvoir judiciaire pour les tâches de police judiciaire et au Congrès militaire pour tout ce qui concerne la discipline militaire. Les membres du personnel de la Garde de la Forteresse sont des militaires à part entière et ont la qualité d'officier de police judiciaire.

137. La Police civile dispose de son propre règlement, qui a été adopté par la loi n° 142 du 21 novembre 1990⁹⁹ (le règlement de la Police civile) et ses modifications ultérieures. Il s'agit, à la différence de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse, d'une force civile. La Police civile est chargée, entre autres, de protéger l'exercice des libertés et des droits des citoyens, de contrôler le respect des lois, des règlements et des mesures prises par les autorités publiques, de protéger l'ordre public et la sécurité des citoyens, de prévenir et de réprimer la criminalité, et de fournir une assistance en cas de catastrophes et d'accidents. Tous les membres du personnel de la Police civile sont des agents de police judiciaire. Elle est divisée

⁹⁷ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17020661.html>

⁹⁸ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021996.html>

⁹⁹ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021094.html>

en secteurs : la sécurité routière, la protection de la vie, la protection de l'environnement et des agglomérations, l'inspection et le contrôle des activités économiques, le renseignement et les enquêtes de la police judiciaire. La Police civile relève de la compétence du ministère de l'Intérieur.

138. L'EEG observe qu'il n'est pas courant qu'un pays de la taille de Saint-Marin dispose de trois services répressifs distincts, car il existe un risque de chevauchement et de manque de clarté dans la répartition des compétences. Les représentants des services répressifs ont reconnu à cet égard que les différentes compétences se chevauchent parfois dans la pratique. Ils ont déclaré que l'autorité judiciaire décide quel service répressif a compétence pour une enquête particulière, lorsque plusieurs rapports ont été déposés auprès des services répressifs concernant la même série de procédures. Ils ont également indiqué que, pendant la pandémie de Covid-19, les différents services avaient coordonné leurs opérations par le biais du Département de police afin de mieux contrôler ensemble les déplacements des personnes qui entraient dans le pays ou en sortaient. L'EEG a en outre appris que le gouvernement avait parfois examiné la possibilité de regrouper ou de réformer les forces de police sans toutefois parvenir à un résultat concluant. Compte tenu de la situation spécifique de Saint-Marin, l'EEG encourage les autorités à prendre des mesures pour corriger les problèmes posés par la coexistence de plusieurs services répressifs, soit en les regroupant d'une manière ou d'une autre, soit en renforçant leur coordination, leur coopération et leur spécialisation, ou encore en définissant clairement la nature de leurs compétences en vue d'optimiser l'usage des ressources et d'accroître l'efficacité des opérations.

139. Les agents des services répressifs exercent des fonctions de police judiciaire ; à ce titre, ils sont chargés de mener des enquêtes pénales qui peuvent être ouvertes de leur propre initiative, à condition qu'ils en informent ensuite l'autorité judiciaire compétente (c'est-à-dire le commissaire juridique) ou qui peuvent être délégué sur la base d'une mesure spécifique de l'autorité judiciaire compétente. Il est ressorti des réunions avec les syndicats et les autorités que, dans la mesure où l'autorité judiciaire l'ordonne, les trois services répressifs jouissent d'une autonomie opérationnelle dans la conduite des enquêtes criminelles. Toutefois, si le résultat des enquêtes débouche sur une éventuelle poursuite pénale (*notitia criminis*), les services répressifs sont tenus d'en informer l'autorité judiciaire, qui entamera les procédures ultérieures. Ils relèvent directement de l'autorité judiciaire compétente et lui rendent des comptes. Aucun d'entre eux n'a jamais reçu d'instructions politiques ni subi de pression quelconque de la part d'un ministre ou d'un commandant. Les représentants des services répressifs rencontrés sur place ont rappelé que l'autorité judiciaire compétente est chargée de résoudre toute question de compétence pouvant survenir entre ces services pour la conduite des enquêtes pénales.

140. Les trois services sont exclusivement financés par le budget de l'État et il n'existe pas de financement privé. La Gendarmerie et la Garde de la forteresse ont reconnu qu'elles n'avaient jamais reçu de dons. Tout don en nature fait à la Police civile, si cela devait se produire, devrait passer par la Commission de contrôle des finances publiques et les dons seraient enregistrés en tant qu'actifs/biens de l'État. Les états comptables sont mis à la disposition de la Direction des finances publiques et de la Direction générale de la comptabilité. Toutes les dépenses budgétaires font l'objet de contrôles *ex ante* et *ex post* effectués par la Commission de contrôle des finances publiques (voir également le paragraphe 84 ci-dessus).

Syndicats et associations professionnelles

141. La Gendarmerie ne compte aucun syndicat dédié. L'article 26 de son règlement prévoit qu'elle élit cinq délégués qui constituent son organe de représentation de base. La Garde de la forteresse ne compte également aucun syndicat dédié. Cependant, l'article 27 de son règlement prévoit que la Garde de la forteresse élit trois délégués qui constituent son organe de représentation de base. En revanche, les membres de la Police civile peuvent adhérer à l'un des trois syndicats existants : la Confédération démocratique de Saint-Marin, la Confédération du travail de Saint-Marin et l'Union des travailleurs de Saint-Marin.

Accès à l'information

142. La loi n° 160/2011 sur l'accès aux documents administratifs s'applique à chaque service répressif (voir le paragraphe 70 plus haut pour plus d'informations).

143. En ce qui concerne la communication d'informations au public et à la presse/médias, l'EEG tient à souligner les trois points suivants. Premièrement, la Gendarmerie et la Police civile ont toutes deux désigné un attaché de presse (qui n'est pas un poste à temps plein) chargé de diffuser des informations aux médias, tandis que la Garde de la forteresse n'a pas désigné de chargé de communication avec le public et les médias. Il s'agit donc d'un poste à temps partiel qui ne permet pas d'assumer les tâches d'un véritable professionnel qui devrait être le principal interlocuteur de la presse et des médias sur toutes les questions, même urgentes, qui peuvent se poser. À cet égard, les journalistes ont indiqué avec préoccupation qu'ils éprouvaient des difficultés à obtenir des informations provenant d'un interlocuteur spécifiquement désigné. Deuxièmement, les informations relatives à des opérations spécifiques sont diffusées par des communiqués de presse, lors de conférences de presse, par des réseaux sociaux ou par l'attaché de presse concerné, qui les recueille auprès de l'unité qui a mené l'opération, après consultation du commandant (officier commandant). Les journalistes que l'EEG a rencontrés ont souligné la difficulté d'obtenir des informations sur des affaires sensibles auprès des forces de police. Apparemment, les différents services de répression n'ont pas de politique cohérente pour diffuser des informations de manière proactive (et non réactive), sauf quand elles concernent des affaires/opérations spécifiques. Troisièmement, la Gendarmerie dispose d'un site internet¹⁰⁰ qui publie un contenu limité accessible au public, tandis que les informations sur la composition, la mission et les fonctions de la Police civile et de la Garde de la forteresse peuvent être consultées sur les pages des réseaux sociaux du portail du gouvernement de Saint-Marin¹⁰¹, car ces deux entités n'ont pas de sites internet spécifiques¹⁰².

144. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG considère que les autorités devraient améliorer l'accès à l'information en désignant un interlocuteur spécifique (unique), en créant des sites internet qui publient des informations régulièrement mises à jour et en diffusant de manière proactive (et non réactive) des informations au public ainsi qu'à la presse et aux médias. **Le GRECO recommande d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour**

¹⁰⁰ <https://www.gendarmeria.sm/on-line/home.html>

¹⁰¹ (<https://www.gov.sm/pub1/GovSM/poliziacivile/> et <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/guardiadirocca/>).

¹⁰² Les autorités ont affirmé que des informations sont publiées sur les pages des réseaux sociaux et sur les sites web du ministère des Affaires étrangères en ce qui concerne les forces armées et du ministère de l'Intérieur en ce qui concerne la Police civile.

améliorer la transparence et encourager les services répressifs à diffuser les informations pertinentes de manière proactive.

Confiance du public dans les services répressifs

145. Il n'existe pas de sondages ou d'autres outils d'analyse comparée mesurant le niveau de confiance du public dans les services répressifs. Lorsqu'on leur a demandé si le public avait un niveau de confiance faible, moyen ou élevé dans leurs services, les représentants de ces services n'ont pu répondre qu'en se fondant sur les échanges qu'ils avaient eus avec des citoyens, y compris des écoliers. Ils ont également estimé que les actions de proximité qu'ils menaient, notamment auprès des écoliers, étaient suffisantes pour créer un niveau de confiance approprié dans l'intégrité de leurs services. Quoiqu'il en soit, l'absence de chiffres ne permet pas à l'EEG d'estimer le niveau de confiance du public dans les forces de police. Pour mettre fin à ce qui semble être un sentiment de complaisance, l'EEG encourage néanmoins les autorités à réaliser périodiquement des enquêtes/sondages d'opinion à l'échelle nationale, dont les résultats peuvent s'avérer utiles pour identifier les risques, formuler des plans/campagnes visant à accroître la confiance des citoyens dans les services répressifs, améliorer les relations avec la presse/les médias et mettre en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

146. Il n'existe pas de politique de lutte contre la corruption ou de politique en matière d'intégrité pour les services répressifs.

Gestion des risques dans les domaines exposés à la corruption

147. Les services répressifs ne réalisent aucune évaluation formelle des risques, que ce soit de manière ponctuelle ou régulière, aux fins d'identifier les services ou les activités les plus susceptibles d'être sujets à la corruption et aux atteintes à l'intégrité. Il n'existe pas de procédures ou de lignes directrices à cet effet. Face à une telle situation, et compte tenu de l'absence d'enquêtes menées pour évaluer le niveau de confiance du public dans les forces de police ainsi que d'autres lacunes relevées dans le présent rapport (par exemple pour les contrôles d'intégrité, les conflits d'intérêts, les restrictions après la cessation des fonctions), l'EEG considère que les autorités devraient accorder une attention particulière à l'élaboration d'une procédure d'inventaire des risques liés à la corruption et aux manquements à l'intégrité. Cette procédure, qui permettrait d'identifier les mesures de gestion des risques correspondantes, devrait être mise à jour régulièrement en fonction des risques qui apparaissent et des violations de l'intégrité. L'inventaire pourrait servir de fondement à une stratégie autonome (en matière d'intégrité) ou faire partie d'une future stratégie générale de lutte contre la corruption qui pourrait être portée à la connaissance des agents des services répressifs et publiée. Pour ces raisons, le **GRECO recommande (i) de réaliser une évaluation complète des risques dans les domaines et activités sujets à la corruption afin d'identifier les difficultés et les nouvelles menaces et (ii) d'élaborer, à la lumière des résultats obtenus, une stratégie applicable à tous les services répressifs, qui devrait être communiquée aux agents de ces services et au public.**

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

148. Conformément à la loi n° 28 du 26 février 2004¹⁰³, le commissaire juridique peut autoriser le personnel spécialisé des forces de police à mener des opérations d'infiltration. Ce personnel doit informer immédiatement et exclusivement le commissaire juridique du résultat des activités menées et ne peut extraire des copies et reproduire des documents relatifs aux activités menées, sauf autorisation expresse du commissaire en question. La violation de ces dispositions ou la divulgation d'informations obtenues dans le cadre d'opérations d'infiltration est passible d'une peine d'emprisonnement (deuxième degré), assortie d'une interdiction (deuxième degré) d'exercer des fonctions publiques et des droits politiques. Les preuves obtenues dans le cadre d'opérations d'infiltration peuvent être utilisées par le juge qui se prononce sur les infractions liées à la conduite de ces opérations.

149. Les représentants du pouvoir judiciaire ont expliqué à l'EEG que les autorités n'avaient rencontré aucun obstacle au cours de l'instruction de diverses affaires pénales et qu'elles avaient utilisé les techniques d'enquête disponibles. Cependant, les écoutes téléphoniques, qui sont régies par la loi n° 98/2009¹⁰⁴, n'ont pas été utilisées en raison des difficultés techniques rencontrées pour demander l'assistance et la coopération des prestataires de services de communication italiens opérant à Saint-Marin, qui n'est pas un État membre de l'UE. La situation s'améliorera avec l'entrée en vigueur de l'accord d'association (voir paragraphe 17 plus haut). Cela dit, des écoutes environnementales, telles que la surveillance par caméra vidéo, ont été déployées pour poursuivre des infractions prétendument commises par des agents de liaison.

Principes éthiques et règles déontologiques

150. Le Code de conduite des forces de police (*Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia*) a été adopté par le décret délégué n° 59 du 29 avril 2015¹⁰⁵ (Code de conduite des forces de police). L'article 1^{er} prévoit qu'il s'applique aux trois services répressifs. Le code comprend 12 articles qui visent les obligations en matière d'intégrité civile et morale, les qualifications et le recrutement, la formation, la prévention et la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts et les incompatibilités, les signalements, le respect des institutions et la neutralité. Le contenu de certaines dispositions a été mentionné aux paragraphes 151, 155, 162, 167, 179, 183, 184, 186-188 ci-après. Le code fait aussi expressément référence à plusieurs dispositions du Code de conduite des agents publics (en particulier, les articles 4, 7-11, 14-17, 19 et 21-22), tel qu'adopté par la loi n° 141/2014, qui devient directement applicable aux agents des services répressifs).

151. Selon l'article 6, les agents des services répressifs agissent avec intégrité et respect à l'égard des citoyens en appliquant les principes de légalité, d'équité absolue, d'impartialité, de confidentialité, de courtoisie et de sens des responsabilités. L'article 7 prévoit la mise en place de dispositions organisationnelles fondées sur la transparence et le contrôle systématique et visant à prévenir et combattre la corruption. À cette fin, des méthodologies

¹⁰³ Loi n° 28/2004 sur les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, le blanchiment de capitaux et l'abus d'informations privilégiées.

¹⁰⁴ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17024291.html>

¹⁰⁵ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17144621.html>

axées sur la prévention de la corruption ainsi que des critères, des procédures et d'autres mesures seront élaborés et mis en œuvre.

152. Le non-respect des dispositions du Code de conduite des forces de police peut entraîner l'application de sanctions disciplinaires. La Police civile a indiqué que trois affaires disciplinaires, sans rapport avec les délits de corruption, avaient eu lieu au cours des trois dernières années : un avertissement/un blâme avait été adressé dans le premier cas, une suspension de travail de 20 jours avait été infligée dans le deuxième cas pour manque d'impartialité et, dans le troisième cas, un membre des services répressifs avait été suspendu de ses fonctions dans l'attente de l'issue de la procédure pénale. Les agents des services répressifs peuvent s'adresser à leur supérieur hiérarchique en cas de doute sur les procédures qu'ils doivent mettre en œuvre pour l'application des dispositions contenues dans le Code de conduite des forces de police. Le Conseil du Département de la police peut également donner des instructions pour son application.

153. Lors de la visite sur place, l'EEG a reçu la confirmation que les services répressifs étaient liés par le Code de conduite des forces de police et par le Code de conduite des agents publics, qui sont tous deux disponibles en ligne. L'EEG considère que les dispositions qui y figurent traitent de questions complémentaires (par exemple, le Code de conduite des agents publics contient des dispositions relatives aux cadeaux (article 14), à l'utilisation des ressources publiques et officielles (article 19), aux restrictions imposées après la cessation de fonctions (article 21), pour n'en citer que quelques-unes, qui ne sont pas abordées par le Code de conduite des forces de police ; voir également le paragraphe 187 ci-après en ce qui concerne les contacts avec les tiers et le traitement des informations confidentielles)). L'EEG est d'avis qu'il serait préférable de regrouper/mettre à jour toutes les dispositions pertinentes du Code de conduite des forces de police (au lieu de faire référence au Code de conduite des agents publics), notamment parce que les deux codes ont été adoptés il y a plus de neuf ans.

154. Les autorités sont préoccupées au plus haut point par le fait que les deux codes ne sont pas complétés par des conseils pratiques et des exemples concrets tirés de scénarios réels d'infractions aux dispositions, autant d'éléments qui aideraient les agents des services répressifs à appliquer les codes d'éthique dans leur travail quotidien. Ces orientations, qui doivent être élaborées avec la participation de représentants de chaque service répressif (notamment parce que la Gendarmerie et la Garde de la forteresse ne comptent pas de syndicats), devraient en outre servir de base à la formation initiale et périodique dispensée à l'intention des agents des services répressifs en cours d'emploi. Cela est d'autant plus indispensable que les services répressifs occupent une place unique au sein des pouvoirs publics : ils sont en contact quotidien avec les citoyens, ils ont le pouvoir de donner des instructions et, en cas de non-respect de celles-ci, ils sont autorisés à recourir à des mesures coercitives pour les exécuter. **Le GRECO recommande (i) d'harmoniser (ou de regrouper si nécessaire) les codes de conduite applicables aux agents des services répressifs et de les mettre à jour afin de traiter toutes les questions liées à l'intégrité (par exemple, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les activités extérieures, les contacts avec les tiers, les restrictions après la cessation de fonctions, le traitement des informations confidentielles et l'utilisation abusive des ressources) et (ii) de compléter le Code de conduite actualisé des forces de police en insérant des indications spécifiques inspirées d'exemples pratiques qui abordent toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités extérieures, le**

traitement d'informations confidentielles, etc.), qui doivent être portées à la connaissance des policiers et utilisées dans le cadre de la formation initiale et continue.

Conseils, formation et sensibilisation

155. L'article 5 du Code de conduite des forces de police prévoit que les agents des services répressifs bénéficieront d'une formation dans le cadre de leur travail et de cours de formation spécialisés qui seront également axés sur les fonctions de gestion et d'exécution. La DGFP organise des formations sur l'éthique et la prévention de la corruption à l'intention de tous les agents de l'administration publique. Le Département de la police organise également des cours de formation professionnelle à l'intention des services répressifs.

156. Lors des réunions sur place, l'EEG a appris que toutes les nouvelles recrues suivent un cours d'initiation qui porte, entre autres, sur des questions relatives aux deux codes de conduite. Il semble que des formations en cours d'emploi soient organisées, notamment, par la DGFP à l'intention des services répressifs et abordent des questions relatives à l'éthique et à l'intégrité. Un plan de formation et un calendrier d'exécution est établi et communiqué chaque année aux services répressifs. Quoiqu'il en soit, l'EEG continue d'affirmer que, compte tenu de la recommandation formulée au paragraphe 154 plus haut, la formation initiale et continue devrait être dispensée en tenant compte du Code de conduite des forces de police actualisé et des indications pratiques qui seront données pour le compléter et l'expliquer.

157. Il n'existe pas de mécanisme spécifique de fourniture de conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité. Cela étant, les agents des services répressifs peuvent demander conseil à leur supérieur hiérarchique, aux commandants (officiers commandants) ou à la DGFP. L'EEG considère qu'un supérieur doit effectivement donner l'exemple mais estime qu'il ne devrait pas jouer un rôle direct dans la fourniture de conseils confidentiels. En effet, cette situation pourrait dissuader les agents des services répressifs de le solliciter à cet égard, notamment si le supérieur en question participe aux procédures disciplinaires. Il conviendrait de corriger cette lacune en désignant une personne de confiance indépendante de la chaîne de commandement des agents des services répressifs. Il faudrait également que ces agents aient d'autres possibilités s'ils sont confrontés à des dilemmes éthiques dans leur travail quotidien (par exemple, un organisme d'experts ou une association) Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre en place, à l'intention des services répressifs, un mécanisme de conseil confidentiel en matière d'éthique et de conduite professionnelle qui soit extérieur à la chaîne de commandement.**

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Critères de recrutement

158. Les agents des services répressifs sont répartis en trois catégories : les officiers, les sous-officiers et les soldats et agents du rang. Ces catégories sont constituées de rangs/grades (de commandement) qui définissent les relations hiérarchiques dans l'organisation des services répressifs, comme le montre le tableau ci-dessous.

Gendarmerie	Garde de la forteresse	Police civile
<u>Officiers</u> - Général - Colonel	<u>Officiers</u> - Général - Coloner	<u>Officiers</u> - Commandant - Officiers

- Lieutenant-colonel - Major - Capitaine - Lieutenant - Sous-lieutenant	- Lieutenant-colonel - Major - Capitaine - Lieutenant - Sous-lieutenant	
<u>Sous-officiers</u> - Adjudants (<i>Marescialli</i>) - Maréchaux des logis-chefs (<i>Brigadieri</i>) - Maréchaux des logis (<i>Vice Brigadieri</i>)	<u>Sous-officiers</u> - Adjudants - Sergents-chefs - Sergents	<u>Sous-officiers</u> - Inspecteurs - Surintendants
<u>Soldats du rang</u> - Corporaux - Gendarmes	<u>Soldats du rang</u> - Caporaux-chefs - Gardes	<u>Agents du rang</u> - Chefs adjoints - Assistants - Agents

159. Le recrutement des agents des services répressifs est régi par le décret délégué n° 159 du 31 août 2021 qui définit les procédures et les exigences communes. Le recrutement de pour les grades militaires de gendarmes et de gardes et pour le cadre d'emplois des agents de la Police civile est lancé par le Congrès d'État à la suite d'une demande des commandants des services répressifs et annoncé par un avis de recrutement pour une formation publique suivie d'un concours public. L'avis de recrutement décrit les critères de recrutement, les procédures de soumission des candidatures, les documents à soumettre, le déroulement et la procédure de concours. La durée minimale de la formation est de 60 heures. Le recrutement, qui se fonde exclusivement sur des critères objectifs et non discriminatoires, tient compte des qualifications personnelles et de l'expérience de chaque candidat.

160. Une liste définitive de candidats est établie à l'issue du concours public, qui est valable pour trois ans. Les lauréats du concours doivent passer une période probatoire de douze mois au cours de laquelle les recrues sont tenues de suivre des cours de formation théorique et pratique. Ils subissent une évaluation intermédiaire après six mois de service et un examen final à la fin des douze mois. La recrue qui ne réussit pas la période probatoire sera exclue de la liste de classement au mérite. À l'issue de la période probatoire, le commandant du service répressif concerné nomme les recrues « gendarmes » dans le cas de la Gendarmerie, « agents » dans le cas de la Police civile, et « gardes » dans le cas de la Garde de la forteresse.

161. Les citoyens ou résidents de Saint-Marin peuvent déposer leur candidature au concours public, à condition qu'ils soient âgés de 18 à 35 ans dans le cas du recrutement d'agents, des gendarmes et de gardes ; ils satisfont aux exigences d'intégrité civile et morale (voir le paragraphe 162 ci-dessous) ; ils sont psychologiquement et physiquement aptes au service ainsi qu'à la détention et à l'utilisation d'armes ; ils n'ont pas fait l'objet de mesures disciplinaires d'exclusion des services répressifs ou de révocation en vertu des règles applicables aux agents publics ; ils ne sont pas dans les situations d'incompatibilité visées dans le Code de conduite des forces de police et le Code de conduite des agents publics (voir les paragraphes 183 ci-après), etc.

162. Les exigences en matière d'intégrité civile et morale auxquelles doivent satisfaire les agents des services répressifs sont énoncées à l'article 3 du Code de conduite des forces de police. Ainsi, les agents des services répressifs ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour une infraction pénale intentionnelle ou non intentionnelle pour laquelle une peine entraînant une restriction de la liberté individuelle ou une interdiction d'exercer une fonction publique d'une durée d'au moins un ou deux ans a été

prononcée, et leur comportement doit être irréprochable en toutes circonstances. En outre, en vertu de l'article 4, les agents des services répressifs sont soumis à des contrôles périodiques afin de vérifier qu'ils continuent à satisfaire aux exigences d'intégrité.

163. Lors des réunions tenues sur place, l'EEG a appris que les services répressifs procèdent à des contrôles d'intégrité civile et morale dans le cadre de la procédure initiale de recrutement par concours (ils contrôlent les casiers judiciaires, les procédures en cours à l'encontre des nouvelles recrues, les déclarations individuelles soumises dans le cadre du dépôt de candidature, les certificats de capacité en matière de droits civils, les incompatibilités, etc.). Ces contrôles sont effectivement réalisés par la DGFP dans le cas de la Police civile, ou par les commandants de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse. À cet égard, et même si la législation prévoit des contrôles périodiques des critères d'intégrité, notamment au moyen du formulaire d'évaluation annuelle qui contient une section décrivant les qualités morales et psychologiques (voir le paragraphe 174 ci-après), il est apparu clairement lors des réunions avec les autorités que cette procédure n'est pas systématiquement appliquée dans la pratique. L'EEG considère en outre que les contrôles d'intégrité initiaux et périodiques devraient aller au-delà du contrôle des casiers judiciaires et inclure le contrôle de la situation financière des agents des services répressifs ainsi que de leurs proches parents/partenaires. Ces contrôles sont très importants en cas de promotion à des postes plus élevés étant donné que les situations personnelles sont susceptibles d'évoluer au fil du temps et, dans certains cas, de rendre les agents des services répressifs vulnérables à des risques éventuels de corruption. Les contrôles d'intégrité peuvent également inclure des tests de dépistage aléatoire de drogues ainsi qu'une déclaration individuelle afin de prévenir et d'évaluer les risques éventuels. La réalisation d'un contrôle régulier tout au long de la carrière des agents des services répressifs est donc un moyen indispensable de prévenir la corruption dans l'ensemble de la chaîne de commandement. Le **GRECO recommande de soumettre tous les agents des services répressifs à des contrôles d'intégrité périodiques tout au long de leur carrière, notamment dans le cadre de promotions ou de changements de postes, conformément à une procédure claire qui devrait être publiée.**

164. L'article 10 du règlement de la Gendarmerie précise que ses effectifs sont composés des officiers (qui consistent d'un commandant et d'un commandant adjoint) des sous-officiers (qui consistent d'adjudants, des maréchaux des logis-chefs, des maréchaux des logis), et des soldats du rang (qui consistent des corporaux et des gendarmes). Le nombre de maréchaux des logis, de brigadiers et de gendarmes n'est pas limité. L'article 4 du règlement de la Garde de la forteresse indique que ses effectifs sont composés des officiers (c.a.d. d'un commandant et d'un commandant adjoint), des sous-officiers (c.a.d. de adjudants, de sergents-chefs, de sergents) et des soldats du rang (c.a.d. de caporaux-chefs et de gardes). L'article 5 du règlement de la Police civile et de ses amendements ultérieurs précisent ses effectifs comprennent des officiers (un commandant), des sous-officiers (c.a.d. inspecteurs et surintendants) et des soldats de rangs (c.a.d. des chefs adjoints, des assistants et des agents).

165. Les effectifs de chaque service répressif sont présentés ci-dessous.

Gendarmerie			
Fonction	Hommes	Femmes	Total
Commandant (General)	1	-	1
Capitaines	4	-	4
Adjudants	2	-	2
Maréchaux des logis-chefs	12	-	12

Maréchaux des logis	34 (92%)	3 (8%)	37
Corporaux	5	-	5
Gendarmes	17 (74%)	6 (26%)	23
Total	75 (89 %)	9 (11 %)	84

Garde de la forteresse			
Fonction	Hommes	Femmes	Total
Commandant	1		1
Officiers			
Adjudants			
Sergents-chefs	6		6
Sergents	17		17
Caporaux-chefs			
Gardes	9	2	11
Total	33 (94,28 %)	2 (6 %)	35

Police			
Fonction	Hommes	Femmes	Total
Commandant	1	-	1
Officier	4	-	4
Inspecteur	2 (40 %)	3 (60 %)	5
Surintendant	15 (94 %)	1 (6 %)	16
Chef adjoint	30 (94%)	2 (6 %)	32
Agent	14 (61%)	9 (39 %)	23
Total	66 (81,5 %)	15 (18,5%)	81

166. Alors que le commandant de la police civile était une femme de 1996 à 2019, et qu'il y a actuellement deux inspectrices à la tête de la brigade des fraudes et du service d'urgence de la police civile et une femme maréchal des logis à la tête du bureau de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la maltraitance des enfants de la gendarmerie, l'EEG considère que les chiffres indiqués ci-dessus appellent des mesures qui visent à améliorer la représentation des femmes dans les services répressifs, en particulier aux postes de direction. Lors des entretiens sur place, les autorités ont reconnu qu'il était envisagé d'augmenter le nombre de femmes dans les services répressifs. Elles ont souligné que le processus de recrutement était équitable et ouvert aux hommes et aux femmes et que certaines conditions d'éligibilité avaient été adaptées aux particularités des femmes (par exemple, la taille requise pour tous les candidats, hommes et femmes, au recrutement dans le corps de police a été abaissée de 1,70 à 1,60 mètre). À la suite du récent recrutement par concours, deux femmes ont rejoint la Garde de la forteresse. L'EEG souligne qu'il est important de promouvoir l'équilibre entre les femmes et les hommes dans les services répressifs et augmenter la représentation des femmes, car la mixité permet d'éviter l'apparition de la pensée unique et, partant, de la corruption. En conséquence, les autorités devraient s'engager à rendre la profession plus attrayante et à favoriser le recrutement des femmes pour créer un environnement plus inclusif. **Le GRECO recommande d'adopter des mesures spécifiques pour augmenter la représentation des femmes dans chaque service répressif à tous les échelons.**

Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur

167. Le commandant de la Gendarmerie est nommé par appel nominal par le Grand Conseil général, sur proposition du Congrès d'État, après une évaluation du curriculum vitae, des compétences professionnelles et de la spécialisation du candidat. Après l'achèvement réussi de la période d'essai d'un an, telle qu'évaluée par le ministre des Affaires étrangères, l'officier commandant est soumis à des renouvellements de mandat d'une durée de cinq ans. Cette

personne n'a pas le grade d'officier de police judiciaire. L'article 13 bis indique que l'officier commandant adjoint est choisi parmi les officiers de la gendarmerie ; il est nommé par décision du Congrès d'État, sur proposition du ministre des Affaires étrangères, après évaluation d'un rapport établi par le commandant.

168. L'EEG a été informée du fait que les commandants de la Police civile et de la Garde de la forteresse sont nommés par le Congrès d'État à la suite d'un examen des candidatures par un conseil et d'un concours public. Le commandant de la Garde de la forteresse peut également être nommé par appel.

169. Le décret délégué n° 159/2021 (voir paragraphe 159 ci-dessus) définit des procédures et des exigences communes pour l'avancement de carrière des agents des services répressifs, qui s'effectue sur la base de l'ancienneté ou de concours internes. Un agent des services répressifs qui veut progresser à l'ancienneté dans certains grades spécifiques doit : (i) avoir suivi avec succès tous les cours de formation dispensés à la demande du commandant (officier commandant) ; (ii) ne pas avoir fait l'objet, au cours des cinq dernières années, d'une sanction disciplinaire supérieure à un avertissement pour les membres des forces de police, ou un blâme pour les membres des forces armées ; et (iii) avoir obtenu une mention au moins égale à « bien » lors des évaluations de la performances effectuées au cours des cinq dernières. Les agents et les gardes doivent rester en service pendant huit ans avant de pouvoir prétendre au droit au premier avancement de carrière.

170. Le concours interne organisé pour des grades spécifiques est basé sur les qualifications et les épreuves¹⁰⁶ (comme pour les grades militaires de maréchaux des logis-chefs, adjudants et lieutenants dans la Gendarmerie, pour les grades militaires de adjudants, sergents-chefs, et lieutenant dans la Garde de la forteresse, et pour les emplois de surintendant, d'inspecteur et d'officier dans la Police civile. Les conditions d'accès à un grade donné par voie de concours interne varient en fonction de l'ancienneté détenue dans un grade précédent, du niveau d'études, de la note obtenue lors de l'évaluation annuelle et de l'existence d'une éventuelle sanction disciplinaire.

171. En cas de promotion au poste d'officier, un agent des services répressifs est tenu de suivre un cours de formation qui peut être organisé en interne ou en externe sur indication du service répressif respectif.

172. Selon l'article 8, si l'avancement de carrière par concours interne ne permet pas de pourvoir les postes vacants, ceux-ci peuvent l'être par le biais d'une formation suivie d'un concours public suivi d'une formation. Les candidats doivent être titulaires d'une licence ou d'une maîtrise dans un domaine administratif, comptable ou technique en rapport avec le secteur ou l'unité opérationnelle mentionné dans l'avis de recrutement ou, à défaut, avoir acquis au moins dix ans d'expérience dans des services répressifs et/ou des sociétés de sécurité. La durée et la structure de la formation seront définies par un protocole établi par les commandants et approuvé par les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Aucun protocole de ce type n'a été produit à ce jour, car l'avancement professionnel a toujours été assuré par voie de concours internes.

¹⁰⁶ Les articles 5 et 6 du décret délégué 159/2021 définissent la procédure détaillée du concours interne.

173. L'article 8 bis prévoit une procédure de « recrutement sur appel » pour des profils spécifiques ayant des compétences spéciales/exceptionnelles (par exemple un professionnel hautement qualifié). Dans ce cas, le Congrès d'État peut, à la demande du commandant de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse, recruter temporairement un officier professionnel « sur appel » avec une affectation de trois ans qui peut être renouvelée pour un nouveau mandat, sans préjudice de l'accomplissement d'une période probatoire de douze mois. La personne identifiée doit avoir un excellent bagage technique et professionnel, des qualités exceptionnelles et une expérience avérée acquise dans des académies militaires ou des corps de police ainsi que dans des entreprises de sécurité, y compris étrangères. Une personne au maximum peut être recrutée « sur appel » pour chaque grade militaire. La personne identifiée formera les membres des services répressifs dans les matières spécialisées dont elle a la charge. Aucun « recrutement sur appel » n'a eu lieu depuis l'entrée en vigueur du décret délégué n° 159/2021.

Évaluation de la performance

174. Les évaluations de performance des services répressifs sont réalisées annuellement sur la base d'un formulaire d'évaluation. Selon le règlement n° 3 du 24 février 2022¹⁰⁷, le formulaire se compose de trois parties. La première partie évalue les qualités physiques, psychologiques et morales telles que l'apparence, la force physique, la force mentale et la capacité de concentration, l'intégrité, la force de caractère et la détermination, la capacité à faire face aux risques et la loyauté. La deuxième partie traite des compétences intellectuelles et de la sensibilisation culturelle, telles que les compétences en matière de résolution de problèmes, les compétences en communication, l'adaptation au changement culturel et la volonté d'apprendre et d'utiliser des langues étrangères. La troisième partie couvre les compétences professionnelles, telles que la préparation professionnelle, la gestion du personnel, la capacité d'organisation, la capacité à travailler en équipe, les compétences interpersonnelles, la motivation et le dévouement au travail, la fiabilité, l'initiative, la prise de décision, la confidentialité et le sens de la discipline. Une dernière section, qui doit être remplie par le commandant à partir des rapports des chefs des unités opérationnelles où les membres des services répressifs sont en service, comprend les notes qui doivent être attribuées à l'agent concerné dans son formulaire d'évaluation : excellent, très bon, bon, suffisant et insuffisant. La fiche d'évaluation est versée au dossier personnel de l'agent des services répressifs. Selon l'article 1, paragraphe 3 bis du décret délégué n° 159/2021, un agent peut contester le formulaire d'évaluation devant le juge administratif.

175. L'EEG a appris lors de réunions tenues sur place que le formulaire d'évaluation était relativement récent et que des réunions avaient été organisées avec des agents des services répressifs pour discuter de son contenu. Le formulaire est assez détaillé et contient des éléments qu'un supérieur hiérarchique doit être capable d'évaluer rigoureusement. Étant donné que les évaluations annuelles de la performance influent sur l'avancement de la carrière des agents des services répressifs, il apparaît nécessaire, pour qu'elles soient crédibles et efficaces, que les supérieurs hiérarchiques soient conseillés sur la manière de les mener à bien, notamment sur le moyen d'apprécier objectivement les éléments du formulaire d'évaluation, y compris l'éthique et l'intégrité, et de remplir le formulaire de manière cohérente. Les agents des services répressifs seraient ainsi davantage convaincus que les décisions relatives à l'évaluation et la promotion sont fondées sur les mêmes critères objectifs

¹⁰⁷ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17130681.html>

que ceux appliqués à leurs pairs. L'EEG encourage les autorités à élaborer des orientations sur le déroulement de l'évaluation annuelle de la performance et la manière de remplir les formulaires d'évaluation, qui devraient être mis à la disposition de tous les agents des services répressifs.

Rotation du personnel

176. Le commandant de la Gendarmerie, pour les besoins du service ou pour d'autres raisons justifiées, peut muter l'ensemble du personnel, quel que soit leur grade, dans tout autre lieu d'affectation, conformément à l'article 17 du Règlement de la gendarmerie. La rotation au sein de la gendarmerie a lieu périodiquement. En ce qui concerne la Garde de la forteresse, la rotation n'est pas automatique mais elle est décidée en fonction de la nécessité. Les agents appartenant à un service ou à un bureau sont souvent appelés à effectuer des prestations dans d'autres services en fonction des urgences, ce qui peut constituer une forme de rotation. En ce qui concerne la Police civile, les officiers travaillent par paires et effectuent des rotations périodiques. La rotation des équipes dans les voitures de patrouille a lieu chaque mois. L'EEG encourage les autorités à envisager l'introduction d'une rotation pour certains postes à risque qui seront définis à la suite de l'évaluation globale des risques des domaines et activités sujets à la corruption qui sera effectuée en application de la recommandation formulée au paragraphe 147 ci-dessus.

Cessation des fonctions et destitution

177. L'article 8 de la loi n° 47 du 18 mars 2008 régit le départ à la retraite des membres des forces de police. Depuis 2007, les agents des services répressifs prennent leur retraite lorsqu'ils atteignent un certain âge indiqué dans un mécanisme prévu par cette disposition. À compter du 1^{er} avril 2025, ils prendront normalement leur retraite à l'âge de 65 ans. Ils peuvent à tout moment remettre leur démission volontaire par écrit. Les démissions des forces armées sont notifiées au Congrès d'État, qui peut ordonner à l'agent démissionnaire de rester en service pour une période allant d'un à six mois, alors que les démissions des membres du corps de la Police civile sont notifiées à l'Office de gestion du personnel.

Traitement et avantages

178. Les niveaux de traitement dans chaque service répressif sont indiqués ci-après. Les agents des services répressifs peuvent avoir droit aux indemnités suivantes : indemnité de grade, indemnité de service, indemnité pour responsabilités de commandement, rémunération des heures supplémentaires, rémunération du service ordinaire pendant les heures de nuit et les jours fériés, allocations familiales, allocation de subsistance, indemnité de treizième mois et indemnité de licenciement, conformément à la loi.

Gendarmerie		
Fonction	Rémunération mensuelle de base	Montant moyen des indemnités mensuelles
Commandant (General)	niveau 10 : 3 043,65 € + échelons d'ancienneté	Indemnité forfaitaire 381,75 € Indemnité progressive 76,35 € par échelon d'ancienneté/maximum 8 échelons Indemnité militaire 23,24 € Indemnité de service 69,72 €

Commandant adjoint	Niveau € 2,751.48 + + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24 - Officier spécial 309,65 €
Officier	niveau 8 : 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24 - Officier spécial 309,65 €
Adjudant	niveau 8 : 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité réelle du commandement 27,89 € - Responsabilité de commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24
Maréchal des logis-chef	niveau 7 : 2 341,09 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24
Maréchal des logis	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire 23.24 € - Brigadier adjoint spécial 37.19 €
Brigadier	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire 23.24 €
Gendarme	niveau 5 : 2 005,09 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective de commandement 27,89 € - Militaire 23.24 €

Garde de la forteresse		
Fonction	Rémunération mensuelle de base	Montant moyen des indemnités mensuelles
Commandant	niveau 10 : 3 043,65 € + échelon d'ancienneté	Indemnité forfaitaire 381,75 € Indemnité progressive 76,35 € par échelon d'ancienneté/maximum 8 échelons Indemnité militaire 23,24 €

Garde de la forteresse		
Fonction	Rémunération mensuelle de base	Montant moyen des indemnités mensuelles
		Indemnité de service 69,72 €
Commandant adjoint	Niveau € 2,751.48 + + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24 - Officier spécial 309,65 €
Officier	niveau 8 : 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24 - Officier spécial € 309.65
Adjudant	niveau 8 : 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 - Militaire € 23.24
Sergent-chef	niveau 7 : 2 341,09 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité de commandement liée au grade 18,59 € - Militaire 23.24 €
Sergent	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire € 23.24 - Sergent spécial € 37.19
Caporal-chef	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service 69.72 € - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Responsabilité du commandement liée au grade 18,59 € - Militaire 23.24 €
Garde	niveau 5 : 2 005,09 € + échelons d'ancienneté	- Indemnité de service € 69.72 - Responsabilité effective du commandement 27,89 € - Militaire € 23.24

Police civile		
Fonction	Rémunération mensuelle de base	Montant moyen des indemnités mensuelles

Commandant	Rémunération de base 3 075,00 € + échelons d'ancienneté (85 € par échelon)	1.100,00 € rémunération basée sur la fonction paramètre 3 (décret délégué n° 21 du 6/3/2013).
Officier	niveau 8 : 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 309,65 €
Commissaire	niveau 8 2 532,38 € + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 92,96 €
Inspecteur	niveau 7 : € 2 341,09 + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 92,96 €
Chef adjoint	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 92,96 € Indemnité du chef adjoint 37,19 €
Assistant	niveau 6 : 2 167,25 € + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 92,96 €
Agent	niveau 5 : 2 005,09 € + échelons d'ancienneté	Indemnité de service 92,96 €

Conflits d'intérêts

179. L'article 8 du Code de conduite des forces de police dispose que les agents des services répressifs sont tenus de signaler à leur supérieur hiérarchique tout conflit d'intérêts. Il renvoie également à l'article 9 du Code de conduite des agents publics (voir également les paragraphes 87 et 88 plus haut).

180. Les agents publics sont personnellement chargés d'identifier tout conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent ; d'informer par écrit leur supérieur immédiat de tout conflit d'intérêts dès qu'ils en ont connaissance et de se conformer à toute décision finale qui leur impose de régler la situation dans laquelle ils se trouvent, y compris, le cas échéant, de s'abstenir de tout acte lié à la procédure ou à l'activité administrative en relation avec laquelle un conflit d'intérêts a été identifié.

181. L'article 10 du Code de conduite des agents publics s'applique également aux agents des services répressifs (voir également le paragraphe 116 plus haut). En conséquence, l'officier commandant de la Gendarmerie a émis la directive n° 29 du 11 juillet 2018 selon laquelle l'ensemble du personnel militaire sont tenus de remplir une déclaration à cet effet. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques.

182. L'EEG se félicite de l'existence de dispositions relatives aux conflits d'intérêts au sein des forces de police. Elle considère que ce domaine, en particulier lorsque les conflits d'intérêts peuvent avoir une incidence sur la prise de décision et les intérêts financiers, devrait bénéficier des indications pratiques qu'il serait bon d'adopter pour mettre en œuvre la recommandation formulée au paragraphe 154 ci-dessus). Ce domaine devrait également bénéficier de la formation initiale et continue qui sera dispensée sur la base des indications pratiques (voir également le paragraphe 156 ci-dessus), d'autant que l'EEG n'a pas reçu d'informations ou de statistiques sur le suivi des situations de conflits d'intérêts, notamment l'ouverture d'enquêtes disciplinaires et l'imposition de sanctions disciplinaires.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités extérieures

183. En ce qui concerne les incompatibilités, l'article 8 du Code de conduite des forces de police dispose que les agents des services répressifs ne peuvent pas détenir de parts dans des sociétés partenaires et des sociétés par actions, à l'exception des parts détenues dans des sociétés cotées en bourse ou dans des sociétés exerçant certaines activités réservées visées par la législation nationale, à condition que cette participation soit exclusivement destinée à des fins d'épargne. Il est également fait référence à l'article 11 du Code de conduite des agents publics, qui s'applique aux services répressifs (voir paragraphe 97 ci-dessus). Selon cet article, les agents publics ne participeront à aucune activité ou opération, n'occuperont aucun poste ou n'exerceront aucune fonction, qu'elle soit rémunérée ou non, qui soit incompatible avec le bon exercice de leurs fonctions publiques ou qui porterait préjudice à cet exercice. En cas de doute, les agents publics signalent la situation à leur supérieur hiérarchique direct qui est habilité à prendre une décision. En outre, l'article 30 de la loi n° 41/1972 s'applique aux agents des services répressifs (voir paragraphe **Error! Reference source not found.** ci-dessus).

Cadeaux

184. Le Code de conduite des forces de police ne contient aucune disposition spécifique relative à la réception et à l'acceptation de cadeaux. Cependant, les dispositions relatives à la réception et à l'acceptation de cadeaux en vertu du Code de conduite des agents publics s'appliquent aux agents des services répressifs (voir les paragraphes 100-101 plus haut). En outre, l'article 374 du Code pénal prévoit que l'agent public qui reçoit une indemnité pour un acte officiel déjà accompli est passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende.

185. L'EEG considère que, comme dans le cas des règles sur les conflits d'intérêts au sein des forces de police, ce domaine devrait bénéficier d'orientations concrètes qu'il faudrait adopter pour compléter le Code d'éthique. Il pourrait s'agir d'exemples spécifiques et suffisamment détaillés pour être utiles, ainsi que d'une formation initiale et en cours d'emploi qui serait dispensée aux agents des services répressifs (voir également le paragraphe 156 ci-dessus). Il conviendrait également de clarifier et de renforcer les règles applicables, comme recommandé par le paragraphe 105 plus haut. À cet égard, l'EEG note que les représentants de la Police civile ont déclaré que le seuil statutaire de 100 euros pour les cadeaux n'était pas acceptable (ils étaient en faveur d'une politique de « zéro cadeau »).

Utilisation abusive des ressources publiques

186. Le Code de conduite des forces de police ne prévoit pas de dispositions spécifiques relatives à l'utilisation abusive des ressources publiques, tandis que l'article 19 du Code de conduite des agents publics s'applique aux agents des services répressifs (voir le paragraphe 106 ci-dessus). En outre, le Code pénal prévoit l'infraction de détournement de fonds.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

187. Le Code de conduite des forces de police ne comprend pas de dispositions détaillées régissant les contacts avec des tiers et l'utilisation d'informations confidentielles, si ce n'est une mention succincte du respect du principe de confidentialité par les services répressifs à l'article 6 (5) (voir également le paragraphe 151 plus haut). Si l'article 18 du Code de conduite des agents réglemente le traitement des informations confidentielles (voir le paragraphe 107 plus haut), ladite disposition ne s'applique pas expressément aux services répressifs qui, par

référence à l'article 6 (6) du Code de conduite des forces de police, sont tenus de se conformer aux règles de procédure pénale. L'EEG considère que cette omission devra être comblée dans le cadre du processus de mise à jour du Code de conduite des forces de police (voir la recommandation formulée au paragraphe 154 plus haut). En outre, la divulgation d'informations confidentielles, qui constitue une infraction visée par les articles 192 et 377 du Code pénal, est passible d'une peine d'emprisonnement.

Restrictions postérieures à la cessation de fonctions

188. Le Code de conduite des forces de police ne comprend pas de dispositions spécifiques relatives aux restrictions imposées après la cessation de fonctions, tandis que l'article 21 du Code de conduite des agents publics s'applique aux agents des services répressifs (voir le paragraphe 153 plus haut). En outre, les agents publics signaleront rapidement à leur supérieur immédiat toute offre d'emploi concrète qui pourrait créer un conflit d'intérêt réel, potentiel ou apparent.

189. L'EEG a appris que les agents des services répressifs renoncent rarement à leur emploi pour rejoindre une entreprise privée. Des cas sporadiques de « pantouflage » ont été notés dans le pays. Il serait vain de nier, cependant, que les agents publics démissionnaires ou retraités ont toujours la possibilité de travailler ou de proposer leurs services dans le secteur de la sécurité privée, ce qui augmente le risque que ces personnes puissent utiliser des informations sensibles, voire classifiées, obtenues pendant qu'elles étaient en fonction. Il n'en reste pas moins qu'aucune information n'a été recueillie sur le nombre d'agent des services répressifs qui acceptent un emploi dans le secteur privé après avoir quitté les forces de police. Les agents des services répressifs ne sont pas tenus de déclarer l'emploi qu'ils pourraient occuper après avoir quitté leurs fonctions. Il n'existe pas non plus de mécanisme de contrôle effectif pour détecter les conflits d'intérêts potentiels ou existants et surveiller les périodes de carence. Dans ce contexte, le **GRECO recommande de réaliser une étude sur les activités exercées par les agents des services répressifs après avoir quitté les forces de police et, si nécessaire et conformément à ses conclusions, d'adopter des dispositions pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle

190. Il n'y a pas d'obligation pour les agents des services répressifs de déclarer leurs actifs, revenus et passifs. Ils sont néanmoins tenus de déclarer les intérêts personnels ou privés qui pourraient être liés à leurs fonctions officielles à leur supérieur immédiat au moment de leur nomination et, par la suite, à intervalles réguliers (voir le paragraphe 181 plus haut). Ils sont par ailleurs obligés d'établir une déclaration ad hoc si les commandants leur en donnent l'ordre, une déclaration qu'ils devront faire par la suite à intervalles réguliers. Toute fausse déclaration est passible de sanctions pénales et disciplinaires.

191. La personne chargée de vérifier les déclarations d'intérêt est le commandant du service répressif concerné. En ce qui concerne la Gendarmerie, malgré un manque de ressources financières, deux cycles de contrôle des déclarations ont été effectués.

192. L'EEG considère que les obligations de déclaration financière peuvent contribuer à prévenir les risques de corruption au sein des forces de police, pour les postes de haut niveau (c'est-à-dire les commandants) ou d'autres postes de haut rang, ou pour les personnes qui sont vulnérables aux conflits d'intérêts ou qui peuvent être exposées à un risque de corruption plus élevé. Ces agents des services répressifs peuvent être tenus de déposer une déclaration de patrimoine au début et à la fin de leur emploi, et de la mettre à jour à intervalles réguliers ou lorsque des changements importants interviennent dans leur patrimoine. L'introduction d'une obligation de déclaration de patrimoine, de revenus et d'endettement pourrait en outre s'avérer utile pour la mise en œuvre de la recommandation sur la réalisation d'une évaluation des risques dans les domaines sujets à la corruption et l'élaboration d'une stratégie des forces de police (voir paragraphe 147 plus haut), ainsi que pour la réalisation d'un contrôle régulier des services répressifs (voir paragraphe 163 plus haut), et pour renforcer la confiance du public dans les forces de police. Dès lors, l'EEG encourage les autorités à évaluer la nécessité de mettre en place une obligation pour certains agents des services répressifs (postes de haut niveau et/ou postes vulnérables aux risques de corruption) de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts financiers à intervalles réguliers.

Contrôle et répression

Surveillance et contrôle internes

193. Les supérieurs hiérarchiques doivent veiller à ce que les agents des services répressifs qui servent dans leurs unités respectent les principes éthiques énoncés dans les deux codes de conduite. Ces agents sont tenus de signaler les soupçons de comportement répréhensible.

194. L'EEG note qu'il n'existe pas d'unité, d'inspection ou de personnel spécialisé dans le contrôle et la surveillance internes au sein des forces de police. Il s'agit d'une lacune fondamentale qui doit être comblée en priorité par la mise en place d'un mécanisme interne et de contrôle commun à tous les services répressifs aux fins d'effectuer des contrôles proactifs et réactifs. Son rôle, ses tâches, son organisation et son fonctionnement peuvent s'inspirer de ceux d'autres États membres du GRECO. Par exemple, ce mécanisme pourrait être habilité à mener des enquêtes internes pour veiller à ce que les règles de conduite et d'éthique sont respectées et pour prévenir les cas de corruption interne ou d'autres comportements répréhensibles. Il pourrait aussi effectuer des évaluations/audits objectifs des processus de gouvernance et de gestion des risques, surveiller le respect des exigences de transparence, des obligations de publication et de la législation sur la liberté d'information. Il pourrait en outre vérifier la mise en œuvre et le respect des procédures administratives et opérationnelles et préparer des études indépendantes qui évaluent ou aident à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services répressifs. Ce mécanisme doit être doté de ressources et de compétences suffisantes et bénéficier d'une indépendance organisationnelle qui lui permettrait de jouer un rôle efficace, proactif et de premier plan dans les politiques d'intégrité interne, de gestion des risques et de surveillance. Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre en place ou de désigner, pour les forces de police, un organe central autonome doté de pouvoirs de surveillance et de contrôle internes sur les services répressifs.**

Surveillance et contrôle externes

195. La Commission de contrôle des finances publiques exerce des contrôles *ex ante* et *ex post* des dépenses des services répressifs.

Système de dépôt de plaintes

196. Un citoyen peut déposer une plainte auprès d'un service répressif. Les plaintes anonymes ne sont pas acceptées. La plainte constitue le motif d'ouverture d'une enquête officielle et les agents des services répressifs préparent un rapport pour y donner suite. Une plainte contre les actions ou l'inaction d'un service répressif peut être déposée auprès d'un autre service répressif ou directement auprès du tribunal. Un numéro gratuit de lutte contre la corruption (800 783 797) du Centre d'opérations interservices permet de signaler les cas de comportement répréhensible ou de corruption.

197. L'EEG a été informée du fait que des plaintes (non pénales) ont été enregistrées séparément par chaque service répressif, qui les traitait également de manière indépendante. Les représentants de la Police civile ont indiqué que les citoyens s'étaient plaints de cette situation au commandant, qui a ouvert une enquête. En fait, il n'existe pas de procédures opérationnelles formelles pour traiter les plaintes non pénales, notamment en raison de l'absence d'un contrôle interne ou d'un mécanisme de surveillance indépendant des forces de police (voir paragraphe 194 plus haut), ce qui nuit à l'efficacité du système. Le public a eu recours à des voies informelles de dépôt de plaintes. Dans ce contexte, l'EEG considère que, pour inspirer confiance au public et renforcer la coordination au sein des forces de police, les autorités devraient normaliser le processus et les procédures de réception et de traitement des plaintes déposées par les citoyens. Elles pourraient envisager de créer un point d'entrée unique pour les dépôts de plaintes afin d'améliorer la coordination entre les services répressifs. Elles devraient en outre expliquer au public quelles sont les voies officielles de dépôt de plaintes et l'informer de l'issue des plaintes afin d'accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes. **Le GRECO recommande (i) de prendre des mesures proactives pour normaliser et rationaliser les procédures d'enregistrement et de traitement des plaintes déposées par le public contre les actes répréhensibles commis par les agents des services répressifs, afin d'assurer la coordination et la coopération au sein des forces de police, (ii) de mener des campagnes d'information du public sur l'existence de voies officielles de dépôt de plaintes contre les agents des services répressifs, et (iii) de fournir régulièrement des statistiques sur l'issue des plaintes déposées contre des agents des services répressifs, y compris les mesures prises et les sanctions infligées (tout en respectant l'anonymat des personnes concernées).**

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

198. L'article 9 du Code de conduite de la police dispose que les agents des services répressifs sont tenus de signaler toute forme de corruption, de criminalité et d'activités illégales (cette disposition est renforcée par l'article 7 du Code de conduite des agents publics¹⁰⁸). La plainte ou le signalement est adressé par écrit ou sous une autre forme au

¹⁰⁸ L'article 7 du Code de conduite des agents publics fait obligation aux agents publics de déposer des plaintes et des signalements dans le cas où ils estiment ou prennent connaissance du fait (i) qu'ils ont agi contrairement aux principes d'éthique, aux normes de bonne performance ou autre d'une manière incompatible avec le Code de conduite, (ii) que d'autres agents publics ont commis une infraction au Code de conduite ou une infraction à la loi ou (iii) qu'il existe un élément, une indication ou un soupçon raisonnable d'activité illégale ou criminelle

supérieur hiérarchique, à l'autorité judiciaire ou à l'autorité de police. Les services répressifs garantiront la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte. L'identité ne sera divulguée que lorsque l'autorité judiciaire l'estimera indispensable aux fins d'établir les infractions poursuivies.

199. En outre, toute personne, y compris un agent public, peut, même de manière anonyme, signaler un fait de corruption en remplissant un formulaire en ligne¹⁰⁹, qui est envoyé à la DGFP. Si le signalement ne concerne pas le chef du bureau dans lequel travaille le lanceur d'alerte, la DGFP le transmet au chef du bureau concerné, qui procède rapidement à une enquête, en veillant autant que possible à ce que le signalement soit fondé et véridique. Si le signalement concerne directement le chef du bureau, c'est la DGFP qui prépare le dossier tout en préservant la confidentialité du lanceur d'alerte. Le signalement est archivé (en préservant sa confidentialité) s'il n'est pas suffisamment fondé ou s'il n'y a pas de possibilité réelle d'en vérifier la validité. Si le signalement est manifestement fondé, le directeur engage les procédures de sanctions disciplinaires prévues par la loi et transmet le signalement à la DGFP. S'il existe des motifs d'infraction pénale, il transmet également le même rapport au greffe du tribunal, pour l'ouverture des procédures prévues par la loi.

200. Aucun cas de signalement n'a été enregistré au sein des forces de police.

201. Il est ressorti des réunions sur place qu'en dehors de ce qui a été décrit dans les paragraphes précédents, il n'existe pas de législation spéciale consacrée à la protection des lanceurs d'alerte, ni de dispositions détaillées réglementant cette question dans d'autres textes. Les forces de police ne disposent pas de canaux de signalement appropriés pour les lanceurs d'alerte. Il est considéré comme contre-productif de signaler un acte répréhensible au supérieur hiérarchique car cela pose un problème de protection de l'identité. Les lanceurs d'alerte n'ont pas non plus les moyens de connaître les mesures sur lesquelles ils peuvent s'appuyer. En outre, il n'existe pas de formation adaptée au lancement d'alerte et à la protection des lanceurs d'alerte. Les universitaires ont déclaré que les services répressifs avaient du mal à faire la distinction entre la protection des lanceurs d'alerte et la protection des témoins.

202. L'EEG reconnaît qu'un système de lancement d'alerte constitue un défi spécifique dans un pays de la taille de Saint-Marin, où presque tout le monde se connaît et où des fuites de confidentialité sont susceptibles de se produire. L'EEG est d'avis qu'un dispositif unique de signalement des actes répréhensibles pourrait être mis en place au sein des forces de police. Une attention particulière devrait être accordée à la confidentialité des lanceurs d'alerte, notamment par la mise en place d'une ligne téléphonique anonyme. Les autorités pourraient envisager d'habiliter une institution indépendante à gérer un dispositif de lancement d'alerte ou de confier brièvement ce rôle à un tiers ayant le moins de liens possible avec la société de Saint-Marin. Les lanceurs d'alerte doivent être soutenus et protégés contre les représailles. L'absence de tout rapport de lancement d'alerte est une invitation à mener des formations de

concernant la fonction publique. La plainte doit être soumise au supérieur hiérarchique et à l'autorité judiciaire ou policière par écrit ou sous d'autres formes spécifiques prévues par la législation en vigueur. L'autorité publique veillera à ce que les lanceurs d'alerte qui soumettent des plaintes ou des signalements fondés sur des soupçons raisonnables et de bonne foi ne subissent aucun préjudice. L'autorité publique doit prendre les mesures appropriées pour assurer la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte.

¹⁰⁹

<https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Prevenzione-della-corruzione/Prevenzione-alla-corruzione-Form-segnalazione.html>

sensibilisation ciblées des agents des services répressifs sur les lanceurs d’alerte. **Le GRECO recommande (i) de revoir le cadre juridique existant sur la protection des lanceurs d'alerte afin d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de protection de ces personnes dans les forces de police (telles que la mise en place de dispositifs de signalement d’actes répréhensibles, la réception et le traitement des signalements adressés par des lanceurs d'alerte, la protection de l'identité des lanceurs d'alerte, le soutien aux lanceurs d'alerte, etc.), et (ii) de développer des activités de formation et de sensibilisation spécifiques à l’intention de tous les agents des services répressifs et des chaînes de commandement des forces de police.**

Procédures disciplinaires et autres procédures administratives

203. En ce qui concerne la Police civile, dont les membres du personnel sont des fonctionnaires, une violation des règles de conduite, des dispositions sur les conflits d'intérêts, des interdictions/restrictions connexes et des obligations de déclaration peut être sanctionnée en vertu de la loi n° 145/2022 et de la procédure énoncée aux paragraphes 125-128 plus haut. Comme indiqué ci-dessus, l'ouverture d'une action disciplinaire et d'une enquête relèvent de la compétence du commandant, qui peut également adresser un avertissement (un blâme écrit et motivé pour la commission d'une infraction mineure) et un blâme (un reproche solennel écrit et motivé adressé à l'agent, après avoir obtenu l'avis positif contraignant du Directeur des Ressources humaines). Seule la commission disciplinaire peut demander la suspension ou la destitution de l’auteur.

204. L'EEG note que le droit interne prévoit des garanties en cas de blâme, de suspension de fonctions et de destitution (c’est la commission disciplinaire qui prend la décision). Cependant, le commandant peut prendre lui-même l’initiative de sanctionner un agent des services répressifs en lui adressant un avertissement ou un blâme. L’EEG n'a pas entendu de critiques sur la conduite des procédures disciplinaires, sur le manque d'impartialité ou sur l'usage des pouvoirs du commandant dans l'application d'une sanction. Quoi qu'il en soit, et bien qu'une telle décision puisse faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, qui a le pouvoir de procéder à un examen complet et d'examiner à la fois les questions de fait et de droit, l'EEG encourage les autorités à évaluer le dispositif juridique par lequel le commandant de la Police civile décide de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de l'application d'un avertissement ou d'un blâme, afin d'apporter des garanties supplémentaires, le cas échéant.

205. Les procédures disciplinaires en vigueur au sein de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse sont encadrées par la loi n° 15/1990 régissant le personnel militaire et la discipline, dont l'article 79 définit les infractions disciplinaires. Si des sanctions plus légères sont infligées pour des infractions mineures, des sanctions plus lourdes sont appliquées pour des infractions ayant porté atteinte à la discipline ou en cas de récidive. Conformément à l'article 81, les sanctions disciplinaires sont les suivantes : avertissement, amende dans la mesure déterminée par le règlement spécial des forces armées concernées ou, à défaut, par le Congrès militaire, blâme, blâme sévère, arrestation, emprisonnement, suspension des fonctions, rétrogradation, et exclusion des effectifs militaires. Les articles 82-90 prévoient plusieurs cas d'application de chaque sanction disciplinaire. Il n’est pas possible de contester un avertissement. En vertu de l'article 93, les sanctions disciplinaires que sont l’amende et le blâme infligées par la chaîne de commandement peuvent être contestées, dans un délai de 20 jours à compter de la notification, devant le Congrès militaire, qui statue en prononçant

une décision définitive. Les sanctions disciplinaires que sont la réprimande solennelle (blâme), l'arrestation, l'emprisonnement, la suspension, la rétrogradation et l'exclusion peuvent faire l'objet d'un recours, dans les 30 jours suivant la notification, auprès des capitaines régents, qui statuent sur l'affaire en prononçant une décision définitive.

206. L'EEG a appris lors des réunions sur place que la disposition utilisée par les capitaines régents pour infliger une sanction militaire en prononçant une décision définitive découle de traditions remontant aux années 1600. En raison de leur nomination, de leur mandat, de leur rôle et de leurs fonctions, tels que décrits aux paragraphes 19-20 plus haut, l'EEG considère que les capitaines régents ne peuvent pas être considérés comme « un tribunal », ni être en mesure de fournir les garanties d'un « procès équitable », au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme¹¹⁰ à laquelle Saint-Marin est partie. Il en va de même pour le Congrès militaire. Dans ces conditions, il convient de modifier l'article 93 de la loi n° 15/1990. **Le GRECO recommande de réviser le système disciplinaire de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse afin (i) de prévoir un recours juridique effectif contre toutes les sanctions disciplinaires, conformément aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, et (ii) d'exclure la possibilité que les capitaines régents et le Congrès militaire prennent une décision définitive sur les procédures disciplinaires.**

Procédures pénales et immunités

207. Les agents des services répressifs ne bénéficient d'aucune immunité ni d'aucun privilège contre les poursuites pénales. Les infractions pénales commises par des agents publics sont poursuivies *ex officio*. Les rapports peuvent être adressés aux autorités judiciaires ou aux services répressifs, qui sont tenus de les transmettre au commissaire juridique, qui a le droit et l'obligation de poursuivre tous les types d'infractions. En outre, le code pénal prévoit des circonstances aggravantes pour les infractions commises par des agents publics.

208. Entre 2020 et 2023, treize procédures pénales ont été ouvertes à l'encontre d'agents des services répressifs, dont l'issue est présentée dans le tableau ci-dessous.

N°	Poursuites pénales	Résultat
2020		
1.	Article 376 du code pénal	La procédure a été abandonnée parce qu'elle a abouti à un non-lieu. En effet, il est ressorti de la procédure que le suspect n'avait jamais été en service à l'endroit où l'infraction présumée avait eu lieu.
2.	Article 181-bis du code pénal	Six mois d'emprisonnement, avec le bénéfice du sursis et de la non-mention de la condamnation au casier judiciaire. Il est précisé que cette infraction n'a pas été commise dans l'exercice des fonctions de l'agent.
2021		
1.	Loi no. 139/1997 portant les stupéfiants	Les poursuites à l'encontre de l'agent ont été abandonnées à la suite de l'achèvement réussi de la période de probation. Il est précisé que la procédure n'en est qu'au stade du procès en ce qui

¹¹⁰ Voir, parmi de nombreux autres exemples, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26274/18, 1^{er} décembre 2020.

		concerne la position du co-accusé, un civil, qui a été mis en examen.
2.	Articles 362, 73, 90 no. 2 du code pénal	La procédure est en cours devant le tribunal de première instance et concerne un agent et un civil .
2022		
1.	Article 376 du code pénal	La procédure a été abandonnée pour absence d'actus reus et de mens rea.
2.	Article 378 du code pénal	La procédure est pendante devant le tribunal de première instance.
3.	Articles 362 (aide et complicité) and 199 (recel de biens volés) du code pénal	La procédure est pendante devant le tribunal de première instance.
4.	Article 184(1) du code pénal	La procédure a été abandonnée, car le juge a déclaré que la reconstitution faite par le plaignant n'était pas fiable et a estimé, toutefois, que dans l'hypothèse où le délit de menace avait effectivement eu lieu, l'exemption de provocation aurait été applicable.
2023		
1.	Article 376 du code pénal	La procédure s'est achevée par une condamnation pénale.
2.	Article 377 du code pénal	La procédure a été abandonnée parce qu'elle a abouti à un non-lieu.
3.	Article 378 du code pénal	La procédure a été abandonnée. En particulier, le juge a constaté que la plainte - difficile à comprendre et confuse - avait été déposée de nombreuses années après les faits allégués.
4.	Article 377 du code pénal	La procédure a été abandonnée. Le juge a constaté l'absence totale d'éléments à l'appui de la plainte déposée par la partie autoproclamée lésée, et a également souligné l'extrême imprécision des circonstances rapportées.
5.	Article 376 du code pénal	La procédure a été abandonnée. Le juge a estimé que les faits étaient plutôt liés au délit de coups et blessures (article 157 du code pénal) et non au délit présumé d'abus de pouvoir. Par conséquent, étant donné que, dans les actes, c'est-à-dire dans la plainte de la partie lésée, il n'y avait pas de conditions pour que le délit soit poursuivi, la procédure a été abandonnée.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

209. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Saint-Marin :

Concernant les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. (i) d'élaborer et d'adopter des dispositions détaillées pour définir les conditions de nomination et de recrutement des membres du personnel politique et des consultants aux fonctions similaires, ainsi que leurs attributions, droits et obligations ; (ii) de rendre publics leurs noms, fonctions, domaines d'expertise, rémunération (pour les tâches accomplies pour le gouvernement) et toute activité extérieure et de mettre à jour ces informations ; et (iii) d'effectuer des contrôles d'intégrité de toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif dans le cadre de leur nomination ou de leur recrutement afin de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts (paragraphe 41) ;**
- ii. d'élaborer et de rendre public un document d'orientation spécifique en se fondant sur une analyse systémique des risques liés à la corruption et à l'intégrité visant toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et une identification des mesures correctives correspondantes (paragraphe 46) ;**
- iii. (i) d'harmoniser les codes de conduite applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ou de les regrouper si nécessaire) et de les mettre à jour de manière à aborder toutes les questions liées à l'intégrité (par exemple, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les activités extérieures, les contacts avec les tiers, les restrictions imposées après la cessation de fonctions, les déclarations financières, le traitement des informations confidentielles et l'utilisation abusive des ressources) ; (ii) de compléter les codes de conduite par des orientations pratiques qui comportent les définitions nécessaires, des clarifications détaillées, des documents explicatifs et des exemples qui illustrent les conflits d'intérêts et les autres questions liées à l'intégrité ; et (iii) de renforcer et de rendre effectives le contrôle et le respect des codes de conduite (paragraphe 58) ;**
- iv. de financer le Comité d'éthique de manière appropriée et de le doter de ressources (humaines, budgétaires et administratives) suffisantes pour l'exécution des importantes attributions qui lui sont conférées par la législation (paragraphe 60) ;**
- v. (i) d'organiser effectivement des séances d'information ou des formations obligatoires et axées sur les normes d'intégrité à l'intention des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers par la suite, et (ii) de mettre en place un mécanisme effectif permettant de dispenser des conseils confidentiels cohérents à toutes ces personnes (paragraphe 66) ;**
- vi. (i) de procéder à une évaluation indépendante du cadre réglementaire de l'accès à l'information et de sa mise en œuvre, en mettant particulièrement l'accent sur le recours aux exceptions, la rapidité des réponses, la durée des procédures judiciaires et la pratique de la communication proactive ; et (ii) compte tenu des conclusions**

de cette analyse, de prendre les mesures législatives et concrètes nécessaires à l'amélioration de l'accès du public à l'information (paragraphe 76) ;

- vii. (i) d'établir des dispositions et des procédures qui règlent le déroulement d'une consultation publique utile et effective pour les projets de loi émanant du Congrès d'État et (ii) d'imposer une obligation légale de publier les résultats des procédures de consultation publique en temps utile et de manière facilement accessible (paragraphe 79) ;
- viii. (i) de mettre en place des dispositions détaillées sur les relations entretenues entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel, les décisions et autres activités du gouvernement ; et (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur la finalité de ces relations, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la ou les réunions ont eu lieu et le ou les sujets précis abordés lors de ces discussions (paragraphe 81) ;
- ix. (i) de renforcer les dispositions relatives aux cadeaux applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; et (ii) de consigner dans un registre central les informations sur les cadeaux, les invitations et les autres avantages reçus par des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et de les mettre à la disposition du public en temps utile (paragraphe 105) ;
- x. (i) de renforcer les dispositions sur les restrictions imposées après la cessation des fonctions, d'élargir leur champ d'application et de les appliquer aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, et (ii) d'établir un mécanisme effectif de contrôle de ces dispositions (paragraphe 111) ;
- xi. (i) d'imposer à toutes les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif de soumettre des déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts, qui devraient être rendues accessibles au public, et (ii) d'envisager la possibilité d'étendre l'obligation de soumettre des déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts faite aux personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif à leurs conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations ne seront pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 117) ;
- xii. de soumettre les déclarations d'actifs, de passifs et d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif à des contrôles périodiques et approfondis et d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation (paragraphe 120) ;

Concernant les services répressifs (la Gendarmerie, la Garde de la forteresse et la Police civile)

- xiii. d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour améliorer la transparence et encourager les services répressifs à diffuser les informations pertinentes de manière proactive (paragraphe 144) ;

- xiv. (i) de réaliser une évaluation complète des risques dans les domaines et activités sujets à la corruption afin d'identifier les difficultés et les nouvelles menaces et (ii) d'élaborer, à la lumière des résultats obtenus, une stratégie applicable à tous les services répressifs, qui devrait être communiquée aux agents de ces services et au public (paragraphe 147) ;
- xv. (i) d'harmoniser (ou de regrouper si nécessaire) les codes de conduite applicables aux agents des services répressifs et de les mettre à jour afin de traiter toutes les questions liées à l'intégrité (par exemple, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les activités extérieures, les contacts avec les tiers, les restrictions après la cessation de fonctions, le traitement des informations confidentielles et l'utilisation abusive des ressources) et (ii) de compléter le Code de conduite actualisé des forces de police en insérant des indications spécifiques inspirées d'exemples pratiques qui abordent toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités extérieures, le traitement d'informations confidentielles, etc.), qui doivent être portées à la connaissance des policiers et utilisées dans le cadre de la formation initiale et continue (paragraphe 154) ;
- xvi. de mettre en place, à l'intention des services répressifs, un mécanisme de conseil confidentiel en matière d'éthique et de conduite professionnelle qui soit extérieur à la chaîne de commandement (paragraphe 157) ;
- xvii. de soumettre tous les agents des services répressifs à des contrôles d'intégrité périodiques tout au long de leur carrière, notamment dans le cadre de promotions ou de changements de postes, conformément à une procédure claire qui devrait être publiée (paragraphe 163) ;
- xviii. d'adopter des mesures spécifiques pour augmenter la représentation des femmes dans chaque service répressif à tous les échelons (paragraphe 166) ;
- xix. de réaliser une étude sur les activités exercées par les agents des services répressifs après avoir quitté les forces de police et, si nécessaire et conformément à ses conclusions, d'adopter des dispositions pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts (paragraphe 189) ;
- xx. de mettre en place ou de désigner, pour les forces de police, un organe central autonome doté de pouvoirs de surveillance et de contrôle internes sur les services répressifs (paragraphe 194) ;
- xxi. (i) de prendre des mesures proactives pour normaliser et rationaliser les procédures d'enregistrement et de traitement des plaintes déposées par le public contre les actes répréhensibles commis par les agents des services répressifs, afin d'assurer la coordination et la coopération au sein des forces de police, (ii) de mener des campagnes d'information du public sur l'existence de voies officielles de dépôt de plaintes contre les agents des services répressifs, et (iii) de fournir régulièrement des statistiques sur l'issue des plaintes déposées contre des agents des services répressifs, y compris les mesures prises et les sanctions infligées (tout en respectant l'anonymat des personnes concernées) (paragraphe 197) ;

xxii. (i) de revoir le cadre juridique existant sur la protection des lanceurs d'alerte afin d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de protection de ces personnes dans les forces de police (telles que la mise en place de dispositifs de signalement d'actes répréhensibles, la réception et le traitement des signalements adressés par des lanceurs d'alerte, la protection de l'identité des lanceurs d'alerte, le soutien aux lanceurs d'alerte, etc.), et (ii) de développer des activités de formation et de sensibilisation spécifiques à l'intention de tous les agents des services répressifs et des chaînes de commandement des forces de police (paragraphe 202) ;

xxiii. de réviser le système disciplinaire de la Gendarmerie et de la Garde de la forteresse afin (i) de prévoir un recours juridique effectif contre toutes les sanctions disciplinaires, conformément aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, et (ii) d'exclure la possibilité que les capitaines régents et le Congrès militaire prennent une décision définitive sur les procédures disciplinaires (paragraphe 206).

210. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 mai 2026. Ces mesures seront examinées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

211. Le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco.