



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 21 juin 2024  
Publication : 5 juillet 2024

Public  
GrecoRC4(2024)8

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des  
juges et des procureurs

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ SAINT-MARIN

Adopté par le GRECO lors de sa 97e réunion plénière  
(Strasbourg, 17-21 juin 2024)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
C  
Y  
C  
L  
E  
D'  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Saint-Marin](#), qui porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». Le Rapport d'Évaluation sur Saint-Marin a été adopté par le GRECO lors de sa 85e session plénière (25 septembre 2020) et rendu public le 29 septembre 2020, avec l'autorisation de Saint-Marin.
2. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 91e session plénière (Strasbourg, 13-17 juin 2022) et rendu public le 17 juin 2022, avec l'autorisation de Saint-Marin.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Saint-Marin ont remis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 1<sup>er</sup> février 2024, ainsi que les informations soumises ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé le Monténégro (s'agissant des assemblées parlementaires) et la Suisse (s'agissant des institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Boris VUKAŠINOVIĆ, au titre du Monténégro, et M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse. Les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 14 recommandations à Saint-Marin. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que Saint-Marin avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante dix des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (c'est-à-dire les recommandations i, iii, iv, vii, viii, ix, x, xi, xii et xiv). Parmi les recommandations restantes, trois avaient été partiellement mises en œuvre (à savoir les recommandations ii, vi et xiii) et une n'avait pas été mise en œuvre (à savoir la recommandation v). La conformité avec les quatre recommandations en suspens est examinée ci-après.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation ii**

6. *Le GRECO avait recommandé qu'un code de conduite, assorti de commentaires et/ou d'exemples concrets (y compris de dispositions et orientations concernant les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive de l'information et des ressources publiques, les contacts avec des tiers et des lobbyistes, et la préservation de la réputation, ainsi que des limitations sur certaines activités), soit adopté pour les membres du Grand Conseil général et qu'il soit porté à la connaissance du public.*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le Grand Conseil général avait adopté un Code de conduite pour ses membres, qui a été largement diffusé. Alors qu'une annexe au Code de conduite fournissait des éléments d'orientation sur les conflits d'intérêts, le Comité consultatif, une fois devenu opérationnel, devait tirer parti de son expérience

pour élaborer d'autres éléments d'orientation sur l'interprétation et l'application du Code de conduite.

8. Les autorités de Saint-Marin mentionnent l'annexe du Code de conduite, qui comporte des commentaires explicatifs et des exemples de conflits d'intérêts. À ce jour, deux situations de conflits d'intérêts ont été signalées, qui étaient visées par les exemples donnés dans l'annexe. Dans un cas, des membres du Grand Conseil général, employés par la Banque centrale, se sont abstenus de voter pour la nomination du président de la Banque centrale. Dans un autre cas, le Comité consultatif, se fondant sur l'article 3, paragraphe 2, du Code de conduite, a estimé qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts lorsqu'un membre du Grand Conseil général, employé dans le secteur privé, participait à des délibérations relatives aux aspects économiques et aux pensions des salariés du secteur privé, étant donné que ces discussions portaient sur une catégorie étendue de personnes.
9. Le GRECO se félicite du fait que des situations de conflits d'intérêts aient été signalées par les membres du Grand Conseil général et reconnaît le rôle du Comité consultatif et les avis qu'il a rendus. Comme l'exige l'article 7 (7) du Code de conduite, le GRECO encourage le Comité consultatif à tirer parti de son expérience actuelle et future et à élaborer des lignes directrices sur l'application et l'interprétation du Code de conduite, qui seront diffusées auprès de chaque membre du Grand Conseil général. Dans ces conditions, le GRECO maintient que cette recommandation reste partiellement respectée.
10. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v**

11. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre efficaces des règles en matière d'intégrité (obligations de déclaration et normes de conduite) pour les parlementaires.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient estimé que dans le cadre national, compte tenu de la relation étroite entre les élus et leurs électeurs, la responsabilité politique était suffisamment efficace pour assurer le respect des dispositions en matière d'intégrité.
13. Les autorités de Saint-Marin indiquent que les instruments d'autorégulation, tels que le Code de conduite, établissent un ensemble de principes moraux qui pourraient constituer un modèle de conduite pour les membres du Grand Conseil général. Le Code de conduite est un instrument vivant, qui pourrait être facilement modifié et mis à jour pour faire face à toute question importante, lever tout obstacle à son application et garantir une plus grande efficacité. Si le Grand Conseil général l'estime nécessaire, et à la lumière de l'expérience acquise dans ce domaine, il peut rapidement insérer dans le Code de conduite les sanctions applicables en cas de non-respect de ses dispositions.
14. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et estime que la situation est restée inchangée. Il souligne qu'il importe de mettre en place des procédures claires et cohérentes pour contrôler les manquements aux dispositions en matière d'intégrité, enquêter sur les actes répréhensibles et sanctionner les auteurs de tout manquement à l'intégrité. La mise en place et l'application de sanctions renforceront l'obligation de rendre compte des parlementaires et la confiance du public dans le fait que tout acte répréhensible sera mis au jour et fera l'objet d'une sanction appropriée.
15. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

## **Recommandation vi**

16. *Le Greco avait recommandé (i) d'introduire des mesures de formation et de sensibilisation pour les parlementaires sur la prévention de la corruption et les questions liées à l'intégrité et (ii) de mettre sur pied un mécanisme confidentiel chargé de fournir des conseils sur des questions de déontologie et dans l'éventualité d'un conflit d'intérêts lié à leurs fonctions et à leurs obligations.*
17. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre grâce à la mise en place d'un dispositif de sensibilisation et de conseil, dont le fonctionnement devait être assuré par le Comité consultatif qui devait être institué.
18. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le Comité consultatif a été constitué le 4 juillet 2022 et qu'il se compose de trois membres titulaires et de deux membres suppléants. Il a adopté les formulaires de déclaration d'intérêts des membres du Grand Conseil général. Depuis sa première réunion, le Comité consultatif a été consulté une seule fois seulement, le 15 mars 2023, lorsqu'il a confirmé à l'unanimité que, si un membre du Grand Conseil général obtenait un avantage du fait de son appartenance à une large catégorie de personnes, cette situation ne relevait pas d'un conflit d'intérêts (voir également le point 8 ci-dessus).
19. Le GRECO se félicite de la constitution du Comité consultatif. Il considère que la formation et la sensibilisation des parlementaires restent nécessaires. Grâce à ces activités, les parlementaires seront informés des questions liées à l'intégrité et de la possibilité de demander un conseil confidentiel, d'autant plus que le Comité consultatif n'a conseillé qu'une seule fois un membre du Grand Conseil général. Dans ces conditions, cette recommandation reste partiellement respectée.
20. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

## *Prévention de la corruption des juges et/ou des procureurs<sup>1</sup>*

### **Recommandation xiii**

21. *Le Greco avait recommandé (i) qu'un Code de déontologie actualisé pour les juges, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques (qui mette particulièrement l'accent sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités) soit adopté et rendu facilement accessible au grand public ; (ii) qu'il soit assorti de mesures de soutien pour sa supervision et application; et (iii) qu'une formation à la déontologie et aux questions liées à l'intégrité soit proposée à l'entrée en fonction puis à intervalles réguliers.*
22. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que les première et deuxième parties de cette recommandation avaient été mises en œuvre grâce à l'adoption d'un Code de déontologie et à l'engagement de la responsabilité disciplinaire de l'auteur d'un manquement à ses dispositions. Toutefois, en ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les formations et les services de conseil n'ont toujours pas été mis en œuvre de manière effective.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, à Saint-Marin, les procureurs et les juges appartiennent au même corps professionnel : celui des « magistrats ».

23. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le programme de formation pour 2024, tel qu'approuvé par la Résolution n° 1/2024 du Conseil supérieur de la magistrature, prévoit que les magistrats, en particulier les *Uditori Commissariali*<sup>2</sup>, doivent suivre des cours consacrés à la déontologie. En 2024, tous les magistrats devront participer à deux séminaires théoriques et pratiques consacrés à l'éthique et organisés par l'École italienne de la magistrature et l'Institut juridique de Saint-Marin. Le premier séminaire sur "Une vue d'ensemble du nouveau code d'éthique pour les magistrats de Saint-Marin" se tiendra le 23 octobre 2024, et les orateurs seront le président du tribunal et le directeur scientifique de l'Institut juridique de Saint-Marin. Le deuxième séminaire sur les "Procédures disciplinaires : cas et questions" sera organisé le 11 décembre 2024 et les intervenants seront un juge des recours extraordinaires en matière pénale et un juge d'appel en charge de la responsabilité civile des magistrats.
24. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a engagé, sur recommandation du chef de juridiction, quatre séries de procédures disciplinaires à l'encontre de magistrats pour des manquements allégués au Code de déontologie. Dans la première série de procédures, le magistrat concerné a été sanctionné par un blâme ; dans la seconde, par un blâme, contre lequel un recours a été déposé auprès de la Cour constitutionnelle (le Conseil des garants de la constitutionnalité des normes - *Collegio Garante della costituzionalità delle norme*). L'enquête est en cours pour les deux autres procédures.
25. Le GRECO observe que des procédures disciplinaires ont été engagées à l'encontre de magistrats pour des manquements allégués au Code de déontologie, ce qui atteste du fait que le Conseil de la magistrature en assure le contrôle et l'application ainsi que de l'importance des règles déontologiques. Il reconnaît que des formations consacrées à l'intégrité et à la déontologie ont été programmées pour être dispensées aux magistrats en 2024, alors qu'aucune formation similaire ne semble avoir été organisée en 2023. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre énergiquement à l'avenir l'organisation de formations à l'intention des magistrats dès leur entrée en fonction et à intervalles plus réguliers. Dans ces conditions, le GRECO considère que cette recommandation reste partiellement respectée.
26. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

27. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que Saint-Marin a mis en œuvre de façon satisfaisante ou a traité de manière satisfaisante dix des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** S'agissant des recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
28. Plus précisément, les recommandations iii, vii, ix, x, xi et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, viii et xii ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations ii, vi et xiii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.
29. S'agissant des parlementaires, le GRECO se félicite de la constitution du Comité consultatif, qui a commencé à rendre des avis sur les situations de conflits d'intérêts. Le GRECO espère que le Comité consultatif publiera des lignes directrices sur l'interprétation et l'application des dispositions en matière de déontologie et d'intégrité en tirant parti de son expérience et qu'il mettra au point des activités de formation et de sensibilisation à l'intention des parlementaires. Le contrôle et

---

<sup>2</sup> Conformément à la loi constitutionnelle n° 1/2021, les *Uditori Commissariali* sont des magistrats stagiaires.

l'application effectifs des dispositions relatives à l'intégrité, notamment la mise en place de sanctions, doivent encore être établis.

30. Pour ce qui est des juges, une seule recommandation reste en suspens, qui demande l'intensification de la formation à la déontologie et à l'intégrité lors de leur entrée en fonction, puis à intervalles réguliers.
31. L'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle relative à Saint-Marin. Les autorités de Saint-Marin pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de l'évolution de la situation de la mise en œuvre des recommandations ii, v, vi et xiii, qui restent en suspens.
32. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.