



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 29 septembre 2020

Public
GrecoEval4Rep(2019)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION SAINT-MARIN

Adopté par le GRECO lors de sa 85^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	13
CONFLITS D'INTERETS	14
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	15
<i>Cadeaux et autres avantages</i>	15
<i>Incompatibilités</i>	15
<i>Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	16
<i>Utilisation abusive de données confidentielles</i>	16
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	16
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	17
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	17
<i>Immunités</i>	17
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	18
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES ET DES PROCUREURS	18
APERÇU DU SYSTEME	18
<i>Le principe d'indépendance</i>	19
<i>Le Tribunal</i>	19
<i>Procuratori del Fisco</i>	20
<i>Cour constitutionnelle</i>	21
<i>Conseil de la magistrature</i>	21
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	24
<i>Sélection et nomination</i>	24
<i>Avancement professionnel</i>	26
<i>Salaire et avantages</i>	27
<i>Révocation</i>	27
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	27
<i>Attribution des affaires</i>	27
<i>Délai raisonnable</i>	30
<i>Transparence</i>	31
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	32
CONFLITS D'INTERETS	33
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	33
<i>Récusation, retrait et suspension</i>	34
<i>Cadeaux</i>	34
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	35
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	35
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	36
V. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	38

RÉSUMÉ

1. Ces dernières années, Saint-Marin a mis en œuvre des mesures ciblées pour développer sa politique anticorruption. Il a également changé son modèle de croissance, qui ne dépend plus du secret bancaire et de la modicité de sa taxation. La situation économique de Saint-Marin s'est considérablement détériorée depuis la crise mondiale de 2008, qui a révélé les faiblesses profondes du système bancaire national menaçant aujourd'hui la stabilité financière et la viabilité budgétaire du pays. Saint-Marin négocie actuellement un accord d'association avec l'UE pour avoir accès au marché intérieur.

2. En juin 2017, plusieurs membres de l'élite politique de Saint-Marin ont été condamnés pour avoir participé à ce qui a été la plus grande affaire de corruption de toute l'histoire du pays, que l'on appelle l'affaire *Conto Mazzini ou Sammarinese Tangentopoli*. Compte tenu des ramifications de cette affaire, ainsi que du ralentissement économique, les actes et les comportements des responsables politiques font l'objet d'un contrôle public plus approfondi.

3. En ce qui concerne plus particulièrement le thème du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, la transparence du processus législatif est satisfaisante : les informations sont disponibles à tous les stades du processus et les sessions plénières et les réunions des commissions sont publiques. De même, les décisions sont, de manière générale, prises par un vote ouvert. Les exceptions au principe de publicité sont strictement encadrées (et réduites) par la loi. Le statut à temps partiel des parlementaires à Saint-Marin et la proximité naturelle entre les citoyens et les responsables politiques accentuent d'autant plus le défi que pose la réglementation des conflits d'intérêts. Il conviendrait donc de développer davantage les mesures préventives au sein du Grand Conseil général, d'une manière qui soit adaptée à la taille du pays et aux particularités correspondantes, en termes de risques spécifiques et de ressources disponibles. Il n'existe pas encore de système de déclaration publique de patrimoine et d'intérêts. De même, l'élaboration d'un code de déontologie ou de conduite pour les parlementaires est nécessaire. Des mesures de sensibilisation et d'exécution devraient compléter ces dispositions afin de garantir leur appropriation adéquate et leur respect.

4. Le principe d'unité du système judiciaire s'applique. Il n'y a aucune différence entre les juges et les procureurs ; ils appartiennent au même corps de la fonction publique. Une controverse agite aujourd'hui le pays concernant le sentiment d'ingérence politique dans le travail judiciaire. Cette préoccupation concerne la composition du Conseil de la magistrature dans sa configuration plénière, ainsi que la nomination, le renouvellement et la révocation du mandat et les responsabilités du chef de juridiction (tout spécialement, lorsqu'une personne n'est pas issue du système judiciaire, c'est-à-dire est *dirigente non magistrato*). D'autres mesures devraient être prises pour mieux réglementer le recrutement à travers des processus internes d'avancement professionnel, ainsi que pour la nomination aux hautes fonctions du pouvoir judiciaire (les juges d'appel suprêmes, les juges des recours extraordinaires et les juges en charge de la responsabilité civile des magistrats).

5. De plus, les rapports annuels sur la justice relèvent les dysfonctionnements dans les tribunaux qui ont abouti à des conflits internes. Du fait de cette situation regrettable, l'image solide dont jouissait traditionnellement le corps judiciaire (en particulier après les condamnations prononcées dans l'affaire *Conto Mazzini*) a été ternie publiquement aux yeux des citoyens. L'arriéré judiciaire, en particulier au civil, est aussi un problème majeur, lié en partie aux ressources disponibles et à la mesure dans laquelle leur utilisation répond aux besoins réels du tribunal. Une part importante du travail des juges est consacrée à des tâches non juridictionnelles et le principe du juge monocratique, qui a prévalu jusqu'ici pour la gestion des affaires à Saint-Marin, n'est plus adapté à la complexité de bon nombre d'affaires qui arrivent au tribunal, et notamment la criminalité économique et financière. Les moyens techniques doivent aussi être largement renforcés, à des fins d'efficacité et de transparence. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir la publicité des

décisions de justice et pour renforcer les critères d'attribution des affaires à des fins de cohérence, d'objectivité, de transparence et d'équité. Ce contexte de changement et de modernisation du système judiciaire peut, à la fin du processus, apporter des améliorations positives sur plusieurs plans, et notamment en termes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

6. Une approche globale de l'intégrité judiciaire reste à élaborer à Saint-Marin. Compte tenu des controverses autour du système judiciaire, comme souligné ci-dessus, le moment semble venu de développer une telle approche. Un code de conduite doit encore être conçu pour le système judiciaire ; il devra être assorti de mesures complémentaires concernant sa mise en œuvre. Il conviendrait également de renforcer l'obligation faite aux juges de rendre des comptes à leur profession et à l'opinion publique ; en particulier, le régime disciplinaire mériterait une réglementation plus approfondie afin de mieux garantir son objectivité, sa proportionnalité et son efficacité.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Saint-Marin a rejoint le GRECO en 2010. Depuis son adhésion, Saint-Marin a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints du GRECO (juin 2011) et du Troisième Cycle d'Évaluation (mars 2016). Les rapports d'évaluation pertinents, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).

8. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, lancé le 1^{er} janvier 2012, porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème est également clairement lié aux travaux précédents du GRECO, notamment à son premier cycle d'évaluation qui plaçait l'accent sur l'indépendance du système judiciaire, à son deuxième cycle qui portait en particulier sur l'administration publique, et à son troisième cycle qui visait la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

9. Les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés à l'issue d'un scrutin direct ou indirect. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire de la procédure ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) - quel que soit le type de la juridiction où ils siègent - dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux.

11. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de Saint-Marin au questionnaire d'évaluation [GrecoEval4(2019)3], ainsi que sur d'autres données provenant de sources ouvertes. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place à Saint-Marin du 9 au 13 septembre 2019. Elle se composait de : M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne ; M. José IGREJA MATOS, juge de la Cour d'appel de Porto, premier vice-président de l'Association internationale des juges et président de l'Association européenne des juges (Portugal) ; Mme Anca JURMA, conseillère du procureur en chef, Service de la coopération internationale, Direction nationale de la lutte contre la corruption, bureau du procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie) ; M. Stefan SINNER, chef de service PM1, Rémunération des parlementaires, administration du Bundestag (Allemagne). L'EEG a bénéficié du soutien de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a rencontré des représentants du ministère des Affaires étrangères, du système judiciaire (Cour constitutionnelle, chef de juridiction et juges, *Procuratore del Fisco*), et du Grand Conseil général, y compris son secrétariat institutionnel, des membres de la Commission parlementaire permanente en charge de la justice et les dirigeants des partis politiques (Gruppo Misto, Lista PDCS, Movimento Civico R.E.T.E., Partito dei Socialisti e dei Democratici, Partito Socialista, et Sinistra Socialista Democratica). L'EEG a également rencontré des interlocuteurs de l'Institut juridique de Saint-Marin, de l'Association du barreau et des notaires, des médias et de plusieurs associations et ONG (Associazione Bancaria Sammarinese, Associazione Camera Penale, Ephedra, Movimento Sammarinese per i Diritti del Malato, Società Unione Mutuo Soccorso, Unione Consumatori Sammarinesi,

Unione Sammarinese Lavoratori, Confederazione Democratica Lavoratori Sammarinesi, Confederazione Sammarinese del Lavoro).

13. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de Saint-Marin en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays et examine les efforts déployés par les acteurs concernés et les résultats obtenus ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'améliorer la situation. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations s'adressent aux autorités de Saint-Marin, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Saint-Marin est invité à rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

14. Avec 33 419 habitants¹, Saint-Marin est l'un des plus petits États membres du GRECO et du Conseil de l'Europe. La proportion approximative de résidents étrangers, pour la plupart des ressortissants de l'Union européenne (UE), est de 18,5 % (environ 6 000 personnes).

15. L'économie de Saint-Marin repose sur les services (60,7 %), principalement des secteurs bancaire et du tourisme ; l'industrie (39,2 %), notamment la production d'articles spécialisés, comme du textile, de l'électronique, des tuiles/céramiques, des meubles, des peintures et des spiritueux/vins ; et, à un degré sensiblement moindre, l'agriculture (0,1 %). La situation économique de Saint-Marin s'est considérablement détériorée depuis le début de la récession économique mondiale. Son PIB a chuté de 25 % entre 2008 et 2011. Après une légère reprise en 2017, l'économie nationale stagne. Sept banques ont fermé leurs portes ces dix dernières années, les cinq dernières étant confrontées à un endettement d'environ 1,7 milliard EUR, équivalant à près de 117 % du PIB de Saint-Marin. En 2019, le Fonds monétaire international (FMI) notait que les difficultés du système bancaire menaçaient la stabilité financière et la viabilité budgétaire. Il a donc appelé à une restructuration profonde du système bancaire afin de rétablir sa viabilité, ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie de consolidation fiscale crédible². Saint-Marin envisage de demander au FMI un prêt de 250 millions EUR au maximum pour soutenir son système bancaire.

16. Le modèle de croissance de Saint-Marin ne repose plus sur le secret bancaire et fiscal ; une avancée positive saluée sans équivoque par la communauté internationale, qui a aussi impliqué un coût au niveau national pour l'industrie bancaire. Depuis 2009, Saint-Marin n'est plus sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE. En février 2019, les ministres des Finances de l'UE ont reconnu la pleine coopération de Saint-Marin en matière fiscale ; cette décision était fondée sur la conformité avec les critères de transparence fiscale et de taxation équitable et avec les mesures de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

17. Saint-Marin entretient des relations étroites avec son unique pays voisin, l'Italie, et par conséquent avec l'UE, concernant ses systèmes monétaires et douaniers. En 1991, Saint-Marin et l'UE ont conclu un Accord de coopération et d'union douanière. À la suite d'un accord monétaire avec l'UE, en 2012, Saint-Marin a décidé d'adopter l'euro et de frapper ses propres pièces dans cette monnaie (pour une valeur maximale spécifiée). D'autres négociations entre Saint-Marin et l'UE ont été menées depuis 2015 afin d'améliorer leur intégration économique au marché intérieur. La conclusion d'un accord d'association en ce sens est en cours.

18. Saint-Marin n'est pas couvert par les indices publiés périodiquement par l'ONG Transparency International et il n'a pas été conduit d'autres sondages internationaux comparables sur la perception de la corruption concernant Saint-Marin. À la suite de la recommandation formulée par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints, une étude nationale des caractéristiques de la corruption sous ses différentes formes et des domaines exposés au risque de corruption a été menée en 2014. Un questionnaire ad-hoc a été envoyé à tous les foyers de résidents sur le territoire national. On considérait alors les responsables politiques comme les plus exposés au risque de corruption, suivis par les agents publics. Même les membres de la justice, la police et les employés d'entreprises privées étaient considérés comme vulnérables à la corruption. La perception change cependant lorsque les personnes interrogées répondent sur la réalité de la corruption : plus de 80 % d'entre elles ont déclaré n'avoir jamais constaté d'incidents spécifiques ; plus de 50 % n'ont jamais signalé des faits de corruption et 5 à 6 % seulement ont signalé un ou plusieurs incidents³.

¹ Données au 31 décembre 2018.

² [IMF Country Report No. 19/85. Republic of San Marino. 2019 Article IV Consultation.](#)

³ [Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur Saint-Marin. GRECORC1/2\(2016\)3.](#)

19. Saint-Marin a fait l'objet de trois cycles d'évaluation du GRECO portant sur différents thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption⁴. En résumé, 100 % des recommandations formulées dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints ont été mises en œuvre, et 50 % des recommandations du Troisième Cycle d'Évaluation. La procédure de conformité concernant les recommandations en suspens (une partiellement mise en œuvre et quatre non mises en œuvre) dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation est toujours en cours. Le GRECO devrait traiter cette question lors de sa 86^e réunion plénière en octobre 2020.

20. En juin 2017, un grand nombre d'anciens responsables politiques ont été condamnés pour blanchiment d'argent et autres faits de corruption. Plusieurs anciens capitaines-régents (5) et ministres (8) ont été condamnés à des peines allant de deux à neuf ans d'emprisonnement. Cette affaire, dite l'affaire *Conto Mazzini or Sammarinese Tangentopoli*, a secoué la société de Saint-Marin, en raison du nombre de personnes (entre 100 et 150) et des sommes d'argent (entre 800 et 1100 millions EUR) impliquées dans les opérations de corruption. Elle fait actuellement l'objet d'un deuxième appel.

21. Les ramifications de l'affaire susmentionnée ont amené Saint-Marin à un moment charnière où il est nécessaire de mettre en place des mesures supplémentaires de lutte contre la corruption, en particulier en matière de prévention. Il faut restaurer la confiance du public dans ses institutions. Selon le GRECO, les recommandations formulées dans ce rapport serviront de feuille de route de la réforme à mettre en œuvre dans les domaines pouvant nécessiter d'être développés ou améliorés.

⁴ Premier cycle d'évaluation : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption, ainsi que les moyens mis à leur disposition / Étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption / Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations de la corruption / Transparence du financement des partis politiques.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

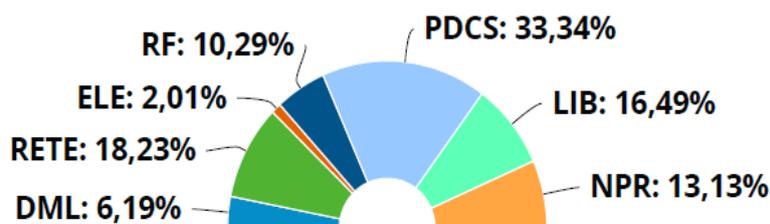
Aperçu du système parlementaire

22. Saint-Marin est une république parlementaire. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement unicaméral, le Grand Conseil général, composé de 60 membres qui sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. Plus particulièrement, les parlementaires sont élus selon un scrutin proportionnel à deux tours dans une circonscription couvrant tout le pays, avec trois votes préférentiels. En vue d'assurer un gouvernement stable, la liste qui remporte l'élection se voit attribuer au minimum 35 sièges, ce qui s'apparente à une prime à la stabilité. Il est difficile pour un parti de remporter la majorité absolue à lui seul, et le plus souvent le gouvernement est dirigé par une coalition. Après la visite sur place, une crise gouvernementale s'est soldée par la dissolution du Parlement le 23 septembre 2019 et des élections anticipées ont été convoquées pour le 8 décembre 2019.

Configuration du Grand Conseil général – élections générales de 2019

1er tour – Résultats				
		Voix	%	Sièges
Domani in Movimento (DML)	Domani Motus Liberi (DML)	1 112	6.19 %	4
	RETE	3 276	18.23 %	11
	Voix Coalition	57	0.32 %	
	Total coalition	4 445	24.74%	15
Elego (ELE)		361	2.01%	0
Repubblica Futura (RF)		1 849	10.29%	6
Partito Democratico Cristiano Sammarinese (PDCS)		5 991	33.34%	21
Libera (LIB)		2 963	16.49%	10
Noi per la Repubblica (NPR)		2 360	13.13%	8

Résultats Finaux



23. En vertu de la loi qualifiée n° 1 du 5 août 2008, aucune liste ne peut inclure plus de deux tiers de candidats du même sexe. De plus, être une femme constitue un avantage dans la mesure où les candidats de la même liste obtiennent le même nombre de voix. Néanmoins, les électeurs ayant la possibilité de choisir librement leur candidat préféré sur une liste, la représentation électorale des femmes n'est pas garantie. Lors des élections de 2019, 40.1 % des candidats étaient des femmes ; elles ne sont aujourd'hui que 18 à siéger au Parlement (24 %). À cet égard, le GRECO attire l'attention sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, en vertu de laquelle une participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation des femmes et des hommes au sein de tout organe de décision dans la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 % par groupe.

24. Les citoyens de Saint-Marin peuvent se porter candidats aux élections législatives en s'inscrivant sur les listes électorales locales. Outre les conditions à remplir pour figurer

sur les listes électorales (être ressortissant saint-marinais âgé d'au moins 18 ans à la date du scrutin, y compris ceux qui résident de manière permanente à l'étranger), en vertu de la loi, les candidats doivent avoir au moins 21 ans à la date des élections et résider à Saint-Marin. Une fois élus, les parlementaires sont tenus de représenter l'ensemble de la population de Saint-Marin, le Grand Conseil général constituant l'expression de tous les habitants de Saint-Marin.

25. Les parlementaires perdent leur mandat en cas de démission, de révocation ou de décès. En particulier, le mandat des parlementaires peut être révoqué dans les cas suivants :

- a) s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour se porter candidat prévues par la législation électorale, c'est-à-dire avoir atteint l'âge de 21 ans le jour des élections ; être domicilié sur le territoire de la République ; ne pas être membre des services de gendarmerie, de police et de l'unité en uniforme de la Garde de la forteresse ; ne pas être un agent diplomatique conformément à la loi n° 105 du 16 septembre 1993 ; ne pas être un agent diplomatique ou consulaire conformément à la loi n° 13 du 19 avril 1979 ; ne pas être un agent diplomatique et/ou consulaire d'un État étranger, y compris pour les missions honorifiques ; ne pas occuper une fonction de juge, de *Procuratore del Fisco* (Procureur général) ni être membre de la Cour constitutionnelle ;
- b) s'ils ne remplissent plus les conditions pour être électeurs, par exemple les personnes inéligibles pour raisons de santé mentale ; les personnes faisant l'objet d'une procédure de mise en faillite en cours, mais seulement pendant la durée de celle-ci ; les personnes reconnues coupables d'une infraction intentionnelle par une décision de justice définitive, qui ont été condamnées à une mesure impliquant une privation de liberté individuelle ou une interdiction d'exercer une fonction publique et leurs droits politiques pendant plus d'un an ; les personnes reconnues coupables d'atteinte aux droits politiques ; les personnes condamnées à une interdiction d'exercer leurs droits politiques. Les droits électoraux des personnes susmentionnées ayant fait l'objet d'une condamnation sont rétablis si l'extinction de l'infraction est intervenue après la condamnation, dans les cas régis par l'article 52, paragraphe 2 du Code pénal, ou si l'extinction de la peine est intervenue conformément à l'article 112 du Code pénal, sauf le cas prévu à l'article 112, alinéa 1 ;
- c) s'ils ne participent pas aux sessions depuis plus de six mois consécutifs, sans avoir sollicité ni obtenu de dispense du Grand Conseil général, à l'exception des cas de force majeure (article 5 de la loi qualifiée n° 3 du 3 août 2018) ;
- d) s'ils tombent sous le coup d'une clause d'incompatibilité conformément à l'article 10 de la loi qualifiée n° 1/2007, en tant que représentants légaux et/ou ayant été élus au sein d'organes de direction des syndicats et de l'organe exécutif du comité olympique national ; en tant que présidents et/ou secrétaires généraux d'associations professionnelles et membres d'organes administratifs et de surveillance de la Banque centrale, d'entités publiques et d'entreprises publiques, ou en tant que présidents d'établissements bancaires et de fédérations sportives ; en tant que représentants légaux et/ou ayant été élus au sein du conseil d'administration d'institutions bancaires et financières ;
- e) s'ils sont membres d'une association secrète (la franc-maçonnerie, par exemple).

Transparence du processus législatif

26. Les initiatives législatives peuvent émaner du gouvernement, d'un membre du Parlement, des conseils municipaux ou d'une initiative populaire. S'agissant de cette dernière, les citoyens de Saint-Marin peuvent soumettre au Bureau du Secrétariat institutionnel du Grand Conseil général des projets de lois accompagnés d'exposés des motifs et indiquant comment les dépenses seraient financées. Le projet de loi doit être signé par au moins 60 électeurs. En vertu de la loi n° 1 du 29 mai 2013, l'initiative populaire suit la même procédure d'examen et d'adoption que les projets de lois proposés

par le Grand Conseil général. Le rapporteur du projet de loi est invité à participer à l'examen de la loi au sein du Grand Conseil général et peut défendre la proposition.

27. Les procédures de référendum sont définies par la loi n° 101 du 28 novembre 1994 et la loi n° 1 du 29 mai 2013. Il existe trois types de procédures de référendum : les électeurs peuvent proposer les lignes directrices et principes selon lesquels une loi réglera la question faisant l'objet du référendum (*referendum propositivo o di indirizzo*) ; si l'entrée en vigueur d'une loi est soumise au consentement populaire, un référendum de confirmation doit être organisé (*referendum confermativo*) ; enfin, un référendum peut être organisé pour abroger une loi ou une partie de celle-ci (*referendum abrogativo*). Les électeurs sont alors invités à confirmer l'adoption d'une loi. Les référendums ne peuvent pas être invoqués pour abolir des organes institutionnels ou des principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration des droits des citoyens ou d'autres lois constitutionnelles. Ils ne peuvent pas non plus porter sur des questions fiscales, sur le budget national, l'octroi d'une amnistie ou d'une grâce, ni sur la ratification de conventions et traités internationaux. Pour ce qui est des procédures de consultation publique, et outre les règles susmentionnées sur les référendums, elles peuvent être organisées en lien avec des initiatives législatives populaires, avec des initiatives législatives soumises par les conseils municipaux (*Giunte di Castello*), ou sur pétitions populaires (*Istanze d'Arengo*).

28. Les projets de loi sont publiés sur le site internet du Grand Conseil général, dans une section spéciale (www.consigliograndeegenerale.sm - Travaux du Conseil - Consultation des archives – Projets de loi), immédiatement après leur dépôt au Secrétariat institutionnel. Les détails concernant la date de soumission, la personne qui a déposé le projet, le rapport explicatif, la phase d'examen, les amendements présentés, le lien vers la session de la commission parlementaire qui les a examinés, le lien vers la session de la commission plénière qui les a adoptés ou rejetés, sont disponibles. Toutes les informations sont mises à jour en temps réel.

29. Les réunions des commissions sont en général ouvertes au public, à quelques rares exceptions près (par exemple la commission antimafia)⁵. Le site internet du Grand Conseil général inclut des informations sur leur composition, leurs fonctions et leurs activités, y compris la publicité des réunions, les ordres du jour, les sujets en cours d'examen et les décisions correspondantes. Le site internet permet aussi de consulter les archives, dans lesquelles figure la procédure pertinente pour chaque sujet (personne qui a déposé le projet, documentation préliminaire, décisions, etc.).

30. De même, les séances du Grand Conseil général sont publiques. La seule exception à ce principe est régie par la loi n° 21 du 11 mars 1981 et concerne les questions relatives aux relations internationales ou des problématiques imposant une confidentialité particulière où une session à huis clos peut s'avérer nécessaire. Toutefois, à ce sujet, le Bureau du Grand Conseil général (organe composé des présidents des différents groupes parlementaires) doit prendre une décision définitive, par un vote à la majorité qualifiée.

31. Les sessions parlementaires sont diffusées en direct sur des fréquences radio et en streaming sur le site internet du Grand Conseil général (www.consigliograndeegenerale.sm). Depuis 2009, il est non seulement possible d'écouter les sessions, mais également de consulter tous les documents permettant de situer le débat parlementaire. Le site internet du Grand Conseil général contient des informations institutionnelles sur le Grand Conseil général et ses commissions parlementaires (qu'elles soient permanentes ou spéciales), ainsi que les réglementations régissant la composition et le fonctionnement de ces instances. Les informations suivantes sont aussi disponibles en ligne : la publicité des réunions du Grand Conseil général et de ses commissions et leur ordre du jour ; toutes les initiatives, demandes, propositions soumises aux instances précitées pour examen avec la procédure pertinente, la documentation préliminaire correspondante, le cas échéant, et les décisions en la matière ; ainsi que les procès-

⁵ La pratique a évolué de sorte que les réunions de trois commissions se déroulent à huis clos, mais cela fait figure d'exception puisque les travaux des commissions du Grand Conseil général sont par ailleurs ouverts au public.

verbaux des instances susmentionnées, rédigés conformément à des textes de loi spécifiques.

32. De manière générale, le Grand Conseil général adopte ses décisions dans le cadre d'un vote ouvert, sauf disposition contraire prévue par la loi. Les résultats des votes ouverts sont consultables à tout moment par le biais des procès-verbaux du Conseil et des commissions publiés sur le site internet ou en consultant les décisions respectives publiées également sur le site internet. Les nominations ne font pas l'objet d'un vote ouvert. Les projets de lois portant sur des questions présentant une dimension éthique importante (avortement, soins de fin de vie, par exemple) et concernant les droits de l'homme fondamentaux, ainsi que les actes relatifs à des personnes spécifiques peuvent ne pas faire l'objet d'un vote ouvert à la majorité des deux tiers du Bureau (article 53 de la loi qualifiée n° 3 du 3 août 2018 sur le Règlement du Grand Conseil général). L'EEG s'interroge sur le vote à bulletin secret concernant des questions fondamentales, comme ce que Saint-Marin considère être « des lois présentant une dimension éthique importante ». De même, l'EEG exprime ses doutes quant à savoir si les critères permettant de qualifier une loi comme « présentant une dimension éthique importante » sont toujours clairs. Selon l'EEG, il serait souhaitable que, en vertu du principe démocratique, les électeurs aient connaissance de l'avis de leurs représentants sur ces questions particulières. Par ailleurs, le Règlement du Grand Conseil général devrait définir plus précisément quels domaines de la législation relèvent de cette catégorie. **Le GRECO recommande d'envisager de restreindre davantage les exceptions au vote ouvert.**

33. L'EEG a pu constater une grande transparence des travaux législatifs en droit comme en pratique, ce qu'ont confirmé les représentants des médias et de la société civile rencontrés sur place. De plus, l'ouverture des travaux parlementaires ne concerne pas seulement l'élaboration des lois, mais aussi, de manière plus générale, d'autres activités, telles que les candidatures, les interpellations, les nominations, les remplacements, les réglementations, la création d'instances, etc. Le lobbying n'a pas de caractère institutionnalisé à Saint-Marin. La question n'a donc pas été spécifiquement soulevée comme un sujet d'inquiétude pendant la visite sur place. Les points de vue communiqués à l'EEG se sont plutôt concentrés sur l'apparence ou la réalité de l'influence ou de l'ingérence des réseaux étendus de relations personnelles et professionnelles des parlementaires existant de longue date. L'EEG encourage donc les autorités à suivre de près la question du lobbying afin d'y apporter une réponse le moment venu, tout en réservant ses commentaires spécifiques pour les parties sur les règles de déontologie, les conflits d'intérêt et l'enregistrement des intérêts des parlementaires.

Rémunération et avantages économiques

34. En 2017, le salaire moyen brut annuel à Saint-Marin s'élevait à 29 887 EUR⁶.

35. À Saint-Marin, les parlementaires ne sont pas des responsables politiques professionnels, mais des responsables politiques « à temps partiel » : ils participent à des réunions plénières/de commissions et/ou aux instances parlementaires auxquelles ils appartiennent et sont rémunérés sur la base de cette participation. Pour cette participation, les parlementaires reçoivent une indemnité de présence telle que suit :

- i. les parlementaires qui sont des agents publics ou retraités reçoivent (a) pour une session le matin et l'après-midi un jour ouvrable : 16,8 EUR le matin et 16,8 EUR l'après-midi – 33,6 EUR au total ; pour une session le matin ou l'après-midi : 33,6 EUR ; pour une session le soir ou la nuit : 103,3 EUR ; (b) les jours fériés : 103,3 EUR (une indemnité de présence pour le matin et une pour le soir).
- ii. les parlementaires qui exercent en tant qu'indépendants, les employés du secteur privé ou les étudiants reçoivent (a) un jour ouvrable, un jour de congé ou un jour de repos hebdomadaire : 51,6 EUR le matin et 51,6 EUR l'après-midi – 103,2 EUR au total ; pour une session le matin ou l'après-midi : 103,3 EUR ; une session le

⁶ Office des technologies de l'information, des technologies, des données et des statistiques de la République de Saint-Marin. Il n'existe pas de données sur les revenus des travailleurs indépendants.

soir ou la nuit : 103,3 EUR ; un jour férié : 103,3 EUR (une indemnité de présence pour le matin et une pour le soir). L'ensemble des sommes susmentionnées sont brutes.

36. Les parlementaires reçoivent aussi une indemnité mensuelle brute de 103,3 EUR. La rémunération annuelle moyenne versée aux parlementaires en 2018 s'élevait à 14 040 EUR brut. De plus, des indemnités de licenciement s'appliquent pour les personnes qui, à l'âge de 60 ans, ont siégé mais ne siègent plus au Parlement : il s'agit d'une indemnité mensuelle qui varie selon le nombre de mandats parlementaires accomplis jusqu'à un maximum de 301 EUR par mois. La rémunération des parlementaires est versée mensuellement, généralement le 27 de chaque mois, par la Direction générale de la comptabilité et concerne la présence au cours du mois précédent.

37. En-dehors des sommes susmentionnées, les parlementaires ne peuvent pas bénéficier d'autres apports émanant de l'extérieur (entités nationales ou étrangères, publiques ou privées) pour leurs fonctions parlementaires. La loi budgétaire de 2019, adoptée en décembre 2018, prévoyait une allocation totale d'un million EUR pour « l'indemnité de fonction et l'indemnité de présence » des parlementaires.

Principes éthiques et règles déontologiques

38. Il n'existe pas de code d'éthique ou de conduite spécifique au Grand Conseil général. En vertu du Règlement intérieur (loi qualifiée n° 3 du 3 août 2018 sur le règlement du Grand Conseil général), tous les parlementaires doivent prêter serment avant de prendre leurs fonctions. Le serment se lit comme suit : « *Je jure et promets fidélité et obéissance éternelles à la Constitution de la République, de soutenir et défendre la liberté de toutes mes forces, de respecter strictement les anciens, nouveaux et futurs Statuts et Décrets ; de désigner uniquement et de ne voter que pour des personnes que j'estime compétentes, loyales et en mesure de fournir des services de qualité à la République au sein des institutions et des fonctions publiques, sans me laisser emporter par la passion, haine comme amour, ou toute autre considération* » (traduction non officielle). Le Règlement intérieur inclut aussi des règles relatives à l'ordre et aux bons usages.

39. Par ailleurs, les Statuts du XVIIe siècle (Chapitre IX, Livre XI), qui sont encore en vigueur aujourd'hui, prévoient l'illégalité des comportements des parlementaires visant à obtenir pour eux-mêmes ou pour autrui un avantage de quelque nature que ce soit, grâce à leurs fonctions. Les textes prévoient aussi des sanctions pénales et l'interdiction d'exercer au sein de la fonction publique pour les personnes qui ont sollicité des votes ou promis des votes en échange d'avantages.

40. 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 règles relatives à l'intégrité et à la prévention de la corruption, y compris en lien, entre autres, avec les conflits d'intérêts, les cadeaux, les activités auxiliaires, y compris après la cessation des fonctions. Les députés sont considérés comme des agents publics (article 149 du code pénal) et le code de conduite des agents publics établit que ses dispositions devraient servir de « principes de référence » pour la conduite des autres branches du gouvernement, tant que les règles éthiques sont compatibles avec leurs propres réglementations et sans préjudice des autres règles qui leur seraient spécifiquement applicables (article 2, paragraphe 5 du code de conduite des agents publics).

41. À cet égard, conformément au Règlement intérieur du Grand Conseil général, le Bureau est l'instance compétente pour adopter un code de conduite ; une disposition qui n'est pas encore mise en œuvre. De plus, la Déclaration des droits des citoyens et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin (article 3, paragraphe 8) prévoit le développement d'un régime de responsabilité spécifique pour les parlementaires ; toutefois, à ce jour, cela n'est pas réalisé.

42. L'EEG estime que le cadre éthique actuel des parlementaires doit être renforcé, notamment, par l'élaboration d'un code de conduite. Les dispositions existantes en la matière sont limitées en termes d'ampleur et de profondeur, éparpillées, et pas totalement adaptées aux défis contemporains et aux spécificités de la fonction parlementaire. Alors qu'un code de conduite a été élaboré en 2014 pour les agents publics, les autorités elles-mêmes reconnaissent que, s'il a un caractère inspirant, son application concrète aux parlementaires peut poser des difficultés dans la pratique en raison de la nature différente du mandat parlementaire, comparé à celui des fonctionnaires (c'est-à-dire un rôle politique non-hiérarchique plutôt qu'un rôle administratif/de direction). En effet, il a été reconnu que le code de 2014 n'a jamais été utilisé pour les parlementaires.

43. Le GRECO n'a cessé de faire remarquer dans ses rapports qu'il est absolument nécessaire que les parlementaires adoptent un code ou des règles de conduite. Cet instrument devrait idéalement être assorti de commentaires et/ou d'exemples concrets, qui peuvent figurer dans un document pratique d'accompagnement. Il devrait comprendre des dispositions sur les conflits d'intérêts, l'utilisation abusive de données confidentielles et de contacts avec des tiers, l'utilisation abusive de ressources publiques, l'acceptation de cadeaux, les invitations et autres avantages, les activités accessoires et les intérêts financiers. Le code doit rester un document « vivant », tenu à jour en fonction des évolutions contextuelles et des valeurs sur ce qui constitue une conduite acceptable et ce qui ne l'est pas. Les parlementaires eux-mêmes doivent s'impliquer dans le processus d'élaboration d'un code et dans sa mise à jour régulière, ce qui encouragera l'appropriation du résultat final et, à terme, son internalisation et son respect grâce à des normes convenues d'un commun accord. Il est tout aussi important que le public sache ce qui est attendu de ses élus. **Le GRECO recommande 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.**

Conflits d'intérêts

44. Il n'existe pas de réglementation spécifique sur les conflits d'intérêts concernant les parlementaires. Le Code de conduite des agents publics définit un conflit d'intérêt comme une situation dans laquelle un intérêt personnel prévaut sur l'exercice impartial et objectif de la fonction publique. Les limites de ce régime d'administration publique concernant les parlementaires ont déjà été soulignées.

45. Les parlementaires sont tenus de s'abstenir de voter et de discuter des questions dans lesquelles ils ont un intérêt personnel et direct (article 55, Règlement intérieur du Grand Conseil général). Cette exigence dépend totalement des critères de chaque membre. Enfin, l'abus de fonction à des fins de profit personnel est punissable en vertu de l'article 375 du Code pénal.

46. La question des conflits d'intérêt est particulièrement pertinente pour le cas de Saint-Marin où il existe une proximité naturelle entre les citoyens et les responsables politiques ; les intérêts personnels et les relations interpersonnelles interviennent de ce fait dans le domaine politique et public. De plus, si les parlementaires venant d'autres horizons, comme le secteur privé, constituent assurément une valeur ajoutée, en raison des connaissances pratiques qu'ils apportent en politique, un tel avantage peut aussi présenter des risques de conflits d'intérêt, qui ne sont pas négligeables. Il convient de trouver un juste équilibre afin de ne pas paralyser l'activité parlementaire, tout en améliorant la transparence et la cohérence de l'action dans ce domaine.

47. À l'heure actuelle, l'obligation des parlementaires de s'abstenir de voter et de discuter des questions dans lesquelles ils ont un intérêt personnel et direct repose pleinement sur les critères de chacun. La pratique n'est pas à la hauteur de cette exigence

et ce sujet a soulevé une polémique, des exemples précis (des cas concrets) ayant été portés à l'attention de l'EEG, notamment s'agissant des décisions prises concernant le secteur bancaire et les chaînes de bloc et l'industrie numérique (qui sont aussi liées à l'absence de contrôles plus stricts dans les entreprises détenues par l'État). L'absence de définition des conflits d'intérêts spécifiquement adaptée au mandat parlementaire et de lignes directrices sur les circonstances qui exigent une déclaration ad-hoc sont des insuffisances évidentes du système en vigueur. Les parlementaires doivent être en mesure de déterminer clairement s'il existe effectivement un conflit et quelles mesures prendre en conséquence, le cas échéant. Certaines situations peuvent ne nécessiter aucune action, tandis que d'autres peuvent exiger une déclaration au cas par cas et éventuellement la récusation d'une fonction, d'une enquête ou d'un vote. En outre, l'obligation de signalement ad hoc en vigueur pose des difficultés pratiques pour ce qui est de son suivi et sa mise en œuvre ; les autorités devraient prêter attention à ce point particulier lors de la mise en œuvre de la recommandation v, au paragraphe 57. **Le GRECO recommande d'établir des règles et orientations écrites claires ainsi que des mécanismes de soutien pour le signalement ad hoc de tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un parlementaire et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière ou en commission).**

Interdiction ou restriction de certaines activités

Cadeaux et autres avantages

48. Il n'existe pas de réglementation spécifique sur les cadeaux et autres avantages concernant les parlementaires. Le Code de conduite des agents publics prévoit des règles sur les cadeaux et donne des indications sur la manière dont les agents publics devraient réagir en cas d'offre d'avantages indus (articles 14 et 15, code de conduite des agents publics). L'EEG considère que les discussions qui doivent avoir lieu dans le cadre de l'élaboration d'un code de conduite, ainsi qu'il a été recommandé (voir paragraphe 43), devraient aussi comprendre les questions d'acceptabilité et de transparence des cadeaux et des invitations.

Incompatibilités

49. Plusieurs fonctions gouvernementales et non gouvernementales sont incompatibles avec le statut de parlementaire (articles 18bis et 19, loi électorale). C'est notamment le cas des juges, des *Procuratori del Fisco*, des agents diplomatiques ou consulaires, des membres de la police et du corps militaire. De plus, les parlementaires ne peuvent pas être membres d'un conseil local, ni occuper un poste de direction au sein d'un syndicat, d'une association professionnelle, d'un organisme d'audit de la Banque centrale ou d'une entité ou d'un service public, d'un conseil d'administration d'une institution bancaire ou financière, d'une fondation de banques, du Comité olympique ou d'une fédération sportive. Les activités suivantes sont aussi incompatibles avec la fonction parlementaire : activités impliquant des appréciations discrétionnaires dans le domaine de l'inspection et de l'homologation ; activités de gestion qui ont une influence sur le recrutement dans les secteurs public et privé et activités de gestion du personnel dans l'ensemble du secteur public ; et activités qui assurent le fonctionnement des organes constitutionnels et institutionnels, et des élections. Enfin, des parents du 1^{er} degré ou par alliance, y compris les relations au vu et au su de tous, ne peuvent pas exercer en même temps une fonction parlementaire.

50. Le Secrétariat institutionnel du Grand Conseil général contrôle les déclarations des parlementaires s'agissant des incompatibilités. L'incompatibilité est vérifiée tout au long du mandat. Le Secrétariat institutionnel est chargé de contrôler les déclarations des membres ; il les transmet ensuite au Secrétariat du Grand Conseil général (qui est un organe politique composé de trois parlementaires et présidé par les capitaines-régents) et enfin, il incombe à la plénière de déclarer une situation d'incompatibilité, le cas échéant. Le parlementaire dont la situation d'incompatibilité a été constatée dispose de trois mois pour régulariser la situation, c'est-à-dire pour choisir entre l'une ou l'autre fonction ; dans

le cas contraire, il sera mis fin à son mandat parlementaire. Les fausses déclarations peuvent être sanctionnées en vertu du droit pénal. Si un citoyen estime qu'un de ses représentants est en situation d'incompatibilité, il/elle doit déposer une *azione di sindacato* devant la Cour constitutionnelle.

Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, restrictions applicables après la cessation des fonctions

51. Hormis les incompatibilités susmentionnées, les parlementaires sont libres d'exercer toute fonction accessoire et de détenir des intérêts financiers. En effet, la majorité des parlementaires exercent leur mandat à temps partiel et continuent d'exercer leur activité professionnelle. Aucune restriction ne s'applique sur leur emploi après la fin de leur mandat. L'EEG comprend bien les raisons justifiant la mise en place d'un cadre plus flexible dans ce domaine (plutôt qu'une réglementation restrictive des activités non parlementaires), qui est une option légitime, d'autant plus compte tenu de la taille du pays et de la nécessité de disposer d'un système opérationnel/efficace.

52. Bien que rien ne s'oppose à ce que les parlementaires se consacrent à d'autres activités, le risque existe cependant que l'exercice de leurs fonctions publiques crée des conflits d'intérêts et le danger est que les décideurs eux-mêmes ne se transforment en lobbyistes. Dans ce contexte, le principe de transparence est d'autant plus important. Dans cette situation, la recommandation formulée sur la divulgation ad hoc prend d'autant plus d'importance (voir paragraphe 47). En outre, les autorités sont encouragées à entreprendre une large réflexion sur l'adoption de nouvelles réglementations dans ce domaine, le cas échéant. En fonction de l'évolution de la situation, il conviendra le moment venu d'examiner l'opportunité d'introduire de nouvelles règles sur les activités professionnelles parallèles des parlementaires, des restrictions applicables à la conclusion d'un contrat avec l'État (directement ou par le biais d'une participation dans une société), ou des garanties applicables après la cessation des fonctions. Quoi qu'il en soit, ce sont des questions qui méritent un examen approfondi lors de la mise en œuvre de la recommandation ii, figurant au paragraphe 43.

Utilisation abusive de données confidentielles

53. Les articles 192 et 377 du Code pénal sur la violation du secret professionnel, ainsi que l'article 305 du Code pénal sur la fraude en matière de passation de marchés, s'appliquent. Hormis ces articles, aucune réglementation ou orientation administrative ne traite l'utilisation abusive d'informations confidentielles par les parlementaires ou la manière appropriée dont ils devraient se comporter avec les tiers qui tentent d'influencer les actions parlementaires avant que ces tentatives ne deviennent des faits de corruption ou d'abus d'influence. L'EEG estime que des orientations dans ce domaine pourraient contribuer de façon significative à assurer que les parlementaires comprennent ce que l'on attend d'eux lors de leurs interactions avec des tiers, et à donner au public des informations sur les liens potentiels de ces tiers avec l'élection des parlementaires et leurs actions ultérieures. C'est par conséquent un autre domaine à traiter lors de la mise en œuvre de la recommandation ii), paragraphe 43.

Utilisation abusive de ressources publiques

54. L'article 371 du Code pénal sur le détournement de fonds s'applique. L'EEG a constaté, au cours des entretiens menés lors de sa visite sur place, que les interlocuteurs citaient fréquemment des dispositions du droit pénal. Aux yeux de l'EEG, un changement de paradigme est nécessaire, afin de développer une approche préventive plutôt que purement répressive/pénale des outils de lutte contre la corruption. C'est, là encore, un

sujet auquel il conviendrait de s'atteler lors de la mise en œuvre de la recommandation ii), paragraphe 43.

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

55. Il n'existe pas à Saint-Marin de mécanisme applicable aux parlementaires leur imposant de publier une déclaration de patrimoine, revenus, passif et intérêts financiers. Il existe toutefois une obligation de déclaration pour les candidats aux élections. Plus particulièrement, le jour du dépôt de leur candidature, les candidats aux élections au Grand Conseil général doivent soumettre, au Bureau électoral national, une copie de leur déclaration d'impôt sur le revenu concernant la période fiscale précédant les élections, ainsi qu'une déclaration relative à tout autre revenu et participations dans le capital de sociétés. Ces documents sont ensuite publiés sur le site internet du ministère de l'Intérieur consacré aux élections et sur le site internet du Grand Conseil général. La non-présentation de ces documents exclut les candidats des élections, car il s'agit d'une condition préalable pour se présenter comme candidat.

56. L'EEG a également appris que certains partis politiques publiaient les comptes de leurs membres sur leurs sites respectifs. Il s'agit là d'une pratique qui n'est cependant pas partagée par tous. À cet égard, l'EEG note que l'absence de régime de déclaration financière et d'intérêts pour les parlementaires, qui vise à améliorer la transparence concernant d'éventuels conflits d'intérêts, est une grave lacune du système saint-marinais et fait figure d'exception parmi les membres du GRECO. Le statut à temps partiel des membres du Grand Conseil général, ainsi que leurs différentes activités accessoires ou principales, nécessitent une transparence suffisante concernant les revenus, le patrimoine et les dettes, au moyen de déclarations publiques facilement accessibles et régulièrement mises à jour. L'EEG a été informée que dans une affaire comme celle de *Conto Mazzini*, il a été difficile voire impossible de déterminer clairement la source du patrimoine ou des revenus des parlementaires concernés par la procédure pénale. **Le GRECO recommande (i) d'introduire un système de déclaration publique de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts pour les parlementaires et (ii) d'envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

Contrôle et mise en œuvre

57. Il n'y a actuellement pas de véritable contrôle ou mise en œuvre des rares règles en matière d'intégrité applicables aux parlementaires. L'EEG estime que la recommandation formulée ci-dessus visant à l'introduction d'un système de déclaration financière, le signalement ad hoc, et plus généralement, l'adoption de normes de conduite spécialement pour les parlementaires, devraient englober des mesures efficaces visant au contrôle du respect de ces règles, ainsi que des sanctions appropriées en cas de non-respect. Ce faisant, Saint-Marin devra aussi décider quel organe est le mieux placé pour effectuer le contrôle. **Le GRECO recommande 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.**

Immunités

58. Les membres du Parlement bénéficient d'une exonération de responsabilité, autrement dit de la liberté d'expression pour les votes et les opinions qu'ils expriment dans le cadre de leurs fonctions (article 36, Règlement intérieur du Grand Conseil général). En revanche, ils ne bénéficient d'aucune immunité qui les protégerait de enquêtes/poursuites pénales ou exigerait une autorisation pour l'initiation ou la continuation de poursuites. Il s'agit là d'une bonne pratique qui pourrait inspirer d'autres membres du GRECO.

Conseils, formation et sensibilisation

59. Après la prestation de serment, les parlementaires ont accès à l'ensemble des législations et des réglementations pertinentes relatives à leur activité et leur rôle. Ils sont aussi informés des décisions de justice concernant leur activité et leur rôle ainsi que des recommandations formulées à cet égard par les organes internationaux desquels Saint-Marin est membre.

60. Le Secrétariat institutionnel est chargé de soutenir les activités du Grand Conseil général dans tous les domaines. Il fournit aussi des conseils aux parlementaires sur le comportement qu'on attend d'eux. Concernant les aspects plus complexes au niveau juridique, le Secrétariat institutionnel fait appel au Bureau des procureurs.

61. Le site internet du Grand Conseil général contient une section consacrée à sa composition, ses responsabilités et son fonctionnement. Cette section comprend aussi la législation régissant les travaux parlementaires.

62. Au cours des entretiens qui ont été conduits sur place, les interlocuteurs ont fréquemment cité le Code de conduite de 2014 à l'intention des agents publics comme étant la norme, également pour les parlementaires. Ces derniers n'ont cependant bénéficié d'aucune formation sur ce code, qui n'a pas non plus été distribué au début d'une législature, alors qu'il a été convenu que tous les nouveaux (ou plus anciens) membres devraient être informés des dispositions du code étant donné qu'il constitue un élément majeur de la législation de Saint-Marin. Le code a été fréquemment évoqué pour sa valeur en tant que loi plutôt que comme un outil plus efficace/pratique. Certains partis politiques avaient élaboré leurs propres codes ; ils étaient facultatifs.

63. L'EEG note que l'introduction d'un code de conduite, d'une déclaration ad hoc et d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts, ainsi qu'il a été recommandé, demandera de toute évidence un effort pour dispenser une formation et faire en sorte que les parlementaires se familiarisent avec ces nouvelles dispositions. Ces mesures seraient particulièrement importantes au début d'une législature pour permettre aux parlementaires (et en particulier les membres nouvellement élus) d'intégrer ces règles à leurs habitudes de travail quotidiennes. De même, la mise en place officielle d'un conseiller ou d'un référent pour les questions d'éthique et de déontologie peut s'avérer utile. Ceci est d'autant plus important à Saint-Marin que les parlementaires ne sont pas des professionnels de la politique à plein temps et conservent des liens étroits avec des intérêts privés sectoriels. **Le GRECO recommande (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.**

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES ET DES PROCUREURS

Aperçu du système

64. À Saint-Marin, le principe de l'unité du système judiciaire s'applique. Il n'y a aucune différence entre les juges et les procureurs ; ils appartiennent tous au même corps de la fonction publique sous l'autorité du Conseil de la magistrature.

65. Le système juridique de Saint-Marin est unique. Il s'agit d'un système de droit civil, sans codifications, à l'exception de la législation pénale. Un Code pénal a été adopté en 1974 et le Code de procédure pénale date de 1878. Ce dernier met en place un système inquisitoire. Dernièrement, la Loi n° 93 du 17 juin 2008 a introduit d'importantes dispositions sur la procédure correcte (*giusto processo*). Lors de l'enquête, un juge unique est chargé de réunir à la fois des preuves à charge et à décharge relatives à l'accusé ; un

(autre) juge chargé de l'affaire statue ensuite. Le principe de juge monocratique s'applique, même si le recours à un groupe de juges (deux enquêteurs ou plus et un coordinateur) est de plus en plus fréquent, durant la phase d'enquête, en raison de la complexité des affaires dont sont saisis les juges.

Le principe d'indépendance

66. Basée sur le principe de la séparation des pouvoirs, la Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin (article 3) garantit aux organes judiciaires, créés par la Loi constitutionnelle, une totale indépendance et liberté d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions. En vertu de la Loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003, telle que modifiée, le pouvoir judiciaire ne connaît que la loi, les juges devant procéder à une interprétation et à une application strictes des lois en vigueur. Les juges sont nommés, et restent en fonction, sur la base de leurs compétences professionnelles, de leur objectivité et de leur impartialité.

67. Plusieurs garde-fous sont prévus pour garantir le développement serein, harmonieux, autonome et indépendant de la fonction judiciaire, incluant, tout en assurant l'inamovibilité et le terme indéterminé des fonctions, l'interdiction de réformer des conditions de travail pour les dégrader (les salaires, par exemple), etc. Le statut juridique et les conditions de rémunération des juges sont définis par la loi.

Le Tribunal

68. La loi n° 145 du 30 octobre 2003 relative au système judiciaire décrit le cadre institutionnel pertinent⁷. En particulier, le Tribunal se répartit thématiquement en plusieurs branches : affaires civiles, affaires pénales, affaires administratives, protection des mineurs et de la famille, et le chef de juridiction leur assigne les différents Commissaires. Tous les juges ont la pleine juridiction et peuvent donc être librement remplacés dans l'exercice de leurs fonctions et de leur compétence. La juridiction est conférée au : Juge des appels de plus haut rang, au Juges des recours extraordinaires, au Juge des appels, au Commissaire juridique (*Commissario della Legge*) et au Greffier du Commissaire juridique (*Uditore Commissariale*). Trois instances permettent un contrôle judiciaire. Un appel peut être interjeté par le défendeur, le demandeur ou le *Procuratore del Fisco*.

69. Le commissaire juridique (*Commissario della Legge*) est l'organe juridictionnel de première instance, au civil, administratif et pénal. En matière pénale, il est chargé de l'instruction et rend les décisions en première instance. L'article 2 du Code de procédure pénale (CPP) stipule que le commissaire juridique est responsable de la conduite de toute action pénale, alors que l'article 24 de la loi n° 83 du 28 octobre 1992 spécifie d'autre part que les jugements sont rendus par un commissaire juridique qui n'a pas été chargé de l'instruction, afin d'assurer l'impartialité du premier. Le greffier du commissaire juridique (*Uditore Commissariale*) aide le commissaire juridique dans ses activités ; le commissaire juridique peut déléguer ou confier au greffier les fonctions d'enquête préliminaire dans les questions tant civiles que pénales.

70. Les juges des appels et le juge des appels administratifs statuent respectivement sur tout appel formé contre les décisions rendues par les commissaires juridiques en matière civile, administrative et pénale, en vertu de l'article 3 de la loi 145/2003, telle que modifiée. Les juges des appels sont compétents pour trancher des éléments de fait et de droit ; en particulier, l'article 196 du Code de procédure pénale dispose que le juge des appels est compétent pour traiter tous les aspects d'une affaire (*piena cognizione del giudizio*), y compris en décidant directement de la sanction administrative à prononcer, sans autres moyens de recours. En cas de recours introduit uniquement par la partie

⁷ Loi n° 145 du 30 octobre 2003, telle que modifiée par la Loi n° 2 du 16 septembre 2011, la Loi n° 1 du 26 février 2019 et la Loi n° 1 du 20 février 2020. La dernière modification est intervenue après la visite sur place et les autorités indiquent que l'amendement a été introduit pour rééquilibrer le nombre de membres du Conseil de la magistrature qui ont le droit de vote, en vue de rendre égaux les votes des juges et des non-juges.

défenderesse, le juge ne peut ni imposer une peine plus sévère ni revenir sur un avantage accordé.

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

72. Saint-Marin compte actuellement deux juges suprêmes (un juge des appels suprême et un juge des recours extraordinaires), quatre juges des appels⁸, dix commissaires juridiques et cinq greffiers des commissaires juridiques. Le système judiciaire saint-marinais requérait, jusqu'à la réforme introduite par la loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003, telle que modifiée, que les juges des juridictions inférieures du pays soient des personnes n'ayant pas la nationalité saint-marinaise (les ressortissants saint-marinais ne pouvaient exercer que les fonctions de juge conciliateur et de greffier d'un commissaire juridique) ; cette condition obligatoire ne s'applique plus. Il y a donc aujourd'hui six commissaires juridiques italiens et quatre Saint-Marinais (ils doivent tous résider à Saint-Marin dans tous les cas), tous les greffiers sont originaires de Saint-Marin et tous les juges suprêmes sont italiens. Sur le nombre total de juges, il y a 14 hommes et 7 femmes.

Procuratori del Fisco

73. D'une manière générale, l'institution du *Procuratore del Fisco* est conçue comme le garant de la bonne application des lois et le défenseur de l'intérêt public. Historiquement, l'institution trouve ses racines dans la nécessité de protéger les intérêts saint-marinais dans toutes les affaires judiciaires. Cela a été jugé apporter une protection supplémentaire du système compte tenu du fait que jusqu'ici, les juges des juridictions inférieures ne pouvaient pas être des citoyens saint-marinais.

74. En vertu de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003, telle que modifiée, le rôle des *Procuratori del Fisco* est de transmettre des questions à un juge – dans le cadre d'une enquête ou sur le fond de l'affaire – afin de préserver et garantir les droits du public ainsi que ceux de l'ensemble des parties à la procédure. En matière pénale, ils représentent le public dans la procédure et, s'ils estiment que certains éléments entraîneraient l'engagement de la responsabilité pénale, ils étayent l'accusation, mais ils peuvent aussi s'écarter de ce rôle et demander, par exemple, la relaxe de la partie défenderesse. Ils sont chargés aussi d'évaluer les demandes de rejet d'une affaire ainsi que de contrôler le bon fonctionnement des procédures civiles (adoptions, interdictions d'exercer au sein de la fonction publique, soutien aux administrations).

75. Saint-Marin compte deux *Procuratori del Fisco*, un homme et une femme, tous deux Saint-Marinais. Depuis 1996 il a été envisagé de supprimer cette fonction, dans le contexte d'une réforme éventuelle du Code de procédure pénale, qui introduirait des dispositions plus actuelles, mieux adaptées aux enjeux contemporains (si le pays reste petit, l'ampleur des affaires est plus importante ; c'est particulièrement vrai, comme il a été constaté, en matière de criminalité économique). Dans le contexte d'une telle réforme, qui est en attente, il était proposé de faire du *Procuratore del Fisco* un magistrat du ministère public dans un système de type accusatoire.

76. L'EEG comprend le caractère *sui generis* du *Procuratore del Fisco*, et les débats actuels sur la manière dont cette fonction peut évoluer ou même être amenée à disparaître. Toutefois, en attendant et au vu de la situation actuelle, il faut comprendre que les

⁸ La procédure de nomination de deux juges d'appel a subi quelques retards, du 1er juillet 2019 à fin février 2020, en attendant l'admission par le Grand Conseil général.

recommandations formulées dans ce rapport concernant le renforcement de la prévention de la corruption des juges, c'est-à-dire les recommandations xi (paragraphe 125), xiii (paragraphe 137) et xiv (paragraphe 164), s'appliquent et renvoient aussi au *Procuratore del Fisco*.

Cour constitutionnelle

77. La Cour constitutionnelle (*Collegio Garante della costituzionalità delle norme*) a été créée par la loi n° 36 du 26 février 2002. Son organisation, son fonctionnement et son régime d'incompatibilités sont régis par la loi qualifiée n° 55 du 25 avril 2003. Elle se compose de trois juges permanents et de trois juges suppléants, désignés par le Grand Conseil général à une majorité des deux tiers, parmi les professeurs d'université en droit, les magistrats et les docteurs en droit ayant au moins vingt ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, pour un mandat initial de quatre ans. La Cour constitutionnelle vérifie que les lois, actes et autres dispositions ayant acquis force de loi sont conformes aux principes constitutionnels ; elle détermine aussi l'admissibilité de tout référendum, tranche les cas de conflit entre des institutions constitutionnelles et vérifie et évalue l'éventuelle responsabilité institutionnelle des capitaines-régents (*Sindacato della Reggenza*)⁹, et décide des mesures disciplinaires (*azione di sindacato*) concernant les juges.

Conseil de la magistrature

78. Le Conseil de la magistrature a la responsabilité de nommer, affecter, révoquer, promouvoir et sanctionner les personnes investies d'une fonction judiciaire. Il exerce aussi une fonction de représentation et se pose en garant de la justice. Il siège en sessions ordinaires et plénières.

79. Les juges (de première, deuxième et troisième instances) et le chef de juridiction prennent part aux sessions ordinaires¹⁰. Les greffiers des Commissaires et le *Procuratore del Fisco* ne sont pas inclus. Le ministre de la Justice participe aussi, mais n'a pas de droit de vote. Les sessions sont présidées par les Capitaines-régents, qui n'ont pas de droit de vote ; le chef de juridiction peut présider par délégation. Les sessions ordinaires portent essentiellement sur l'administration générale de la justice et l'organisation du travail (par exemple, questions de répartition de la charge de travail tels que soumis à l'attention du Conseil de la magistrature par le chef de juridiction ou le ministre de la Justice).

80. Dix juges (deux juges de troisième instance, trois juges d'appel et cinq commissaires juridiques, choisis parmi les juges qui ont été confirmés dans leurs fonctions sur une base permanente avec plus d'ancienneté dans le poste, ou en cas d'égalité d'ancienneté, le plus âgé)¹¹, le chef de juridiction, dix parlementaires qui sont

⁹ Tous les actes des capitaines-régents, y compris ceux qu'ils accomplissent en qualité de présidents du Grand Conseil général, sont soumis au « Conseil de régence » (*Sindacato sui Capitani Reggenti*). Notamment, à la fin de leur mandat, les capitaines-régents sont soumis à l'examen d'un conseil, qui examine ce qu'ils ont accompli ou omis d'accomplir, autrement dit ce qu'ils pourraient avoir accompli en outrepassant leurs compétences en violation des dispositions législatives ou ce qu'ils pourraient avoir omis d'accomplir en manquant à leurs obligations. Le « Conseil de régence », d'origine ancienne, représente une voie de recours offerte à tous les citoyens de Saint-Marin, susceptible d'être mise en œuvre *a posteriori*, y compris en cas de violation présumée des règles de protection du secret du vote parlementaire. Le Conseil est compétent pour établir la responsabilité « institutionnelle » des capitaines-régents, qui peuvent être également tenus pour responsables de leurs actions devant les juridictions pénale et/ou civile, selon le cas.

¹⁰ Après la visite dans le pays, l'EEG a été informée qu'à la suite d'un amendement introduit par la Loi n° 1 du 20 février 2020, le/la chef/fe de juridiction, s'il/elle ne vient pas du système judiciaire, n'a pas de droits de vote. Les autorités renvoient au fait que la Loi n° 1 du 26 février 2019 (approuvée deux mois après la nomination d'un chef de juridiction non issu de la carrière judiciaire) introduit pour la première fois dans l'histoire de Saint-Marin le droit de vote pour un chef de juridiction non issu de la carrière judiciaire.

¹¹ En vertu des amendements de la Loi n° 1 du 20 février 2020, si les juges d'appel n'ont pas été confirmés en poste en tant que juges permanents, ils sont remplacés par des commissaires juridiques qui ont été confirmés en poste en tant que commissaires permanents. Dans tous les cas de figure, le nombre de juges ayant des droits de vote doit absolument être égal au nombre des autres membres (non judiciaires) du Conseil de la magistrature ayant des droits de vote. Faute de juges ayant été confirmés en poste comme juges permanents, le Conseil est complété par des juges employés temporairement (autrement dit en période probatoire) de la même instance

membres de la Commission parlementaire permanente en charge de la justice, ainsi que le ministre de la Justice, qui a le droit de voter, prennent part aux sessions plénières. Ces dernières sont présidées par les capitaines-régents, en leur qualité de *super partes* et de garants suprêmes de la Constitution, qui n'ont pas de droit de vote. En leur absence, les sessions sont présidées par le président de la Commission parlementaire permanente en charge de la justice, sans droit de vote. Le président de l'Association des avocats et des notaires participe à l'examen du rapport annuel sur l'état de la justice, sans droit de vote.

81. Le Conseil de la magistrature se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an (tous les six mois) et en session plénière au moins une fois par an (pour l'adoption du rapport annuel sur l'état de la justice). Des sessions ordinaires et plénières peuvent toutefois être convoquées chaque fois qu'il l'est jugé nécessaire. Dans les deux cas, le Conseil est convoqué directement par les capitaines-régents ou à la demande du ministre de la Justice, du chef de juridiction ou d'au moins un tiers de ses membres. Le Conseil de la magistrature ne peut siéger valablement que si au moins la moitié de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des présents (alors qu'avant la XXIX législature, dans la pratique, elles étaient prises à l'unanimité).

82. La commission parlementaire permanente en charge de la justice (*Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia*) se compose de dix parlementaires, nommés par le Grand Conseil général au début de la législature, à une majorité d'au moins deux tiers de ses membres. Le ministre de la Justice est membre de droit. La commission examine le rapport annuel sur l'état de la justice, contrôle les délibérations des sessions plénières du Conseil de la magistrature qui doivent être soumises au Grand Conseil général ou qui nécessitent des mesures administratives (le lancement de processus de recrutement ou l'officialisation des nominations, par exemple), et peut se tourner vers le chef de juridiction pour obtenir des précisions (*riferimenti*), des conseils (*pareri*) ou un entretien (*convocazione per audizione*). Les membres de la commission ne peuvent pas être avocats, notaires ou comptables.

83. Un procès-verbal est rédigé après les sessions pertinentes du Conseil de la magistrature ; un secrétaire est nommé à cette fin au début de la réunion.

84. Dans tous les cas de responsabilité, d'incompatibilité ou de non-qualification d'un juge, le juge concerné doit être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat spécialisé, mais il ne peut ni participer aux discussions et aux décisions, ni y assister. De même, en cas de candidature de juges pour la nomination à des fonctions juridictionnelles supérieures ou en cas de confirmation du mandat et dans tous les cas qui les concernent, les juges concernés et les membres du Conseil de la magistrature qui ont pris part au comité de sélection pour leur nomination ne doivent pas participer aux discussions et aux décisions.

85. Selon l'EEG, il convient d'améliorer de manière substantielle la composition et le fonctionnement du Conseil de la magistrature. Le système actuel a des lacunes importantes si on le compare aux normes internationales¹². En ce qui concerne la composition du Conseil de la magistrature lors des sessions ordinaires, la présence du ministre de la Justice, même sans droit de vote, à des réunions de l'ensemble des juges où l'organisation du travail est discutée, semble poser problème, en particulier en vertu du principe démocratique essentiel de séparation des pouvoirs. Le GRECO a conseillé à plusieurs reprises de supprimer le statut de membre de droit du ministre de la Justice dans les conseils de la magistrature.

86. Les problèmes sont toutefois plus marqués en ce qui concerne les séances plénières du Conseil de la magistrature. Dans un premier temps, l'EEG note que la composition mixte des conseils de justice n'est pas un problème en soi. Toutefois, lorsque tel est le cas, il doit

que les juges manquants, selon le critère de l'ancienneté dans ce poste ; à égalité d'ancienneté dans le poste, c'est le doyen d'âge qui est retenu.

¹² Concernant les normes européennes sur les conseils de la magistrature, voir [Avis n° 10\(2007\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) sur le Conseil de la justice au service de la société](#).

y avoir une majorité de juges. Par ailleurs, il faut demeurer prudent afin non seulement de garantir l'indépendance effective et perçue de la justice mais aussi de la renforcer en tout temps. Une attention particulière devra être portée à l'appartenance politique. En la matière, les conseils de la magistrature doivent fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et en dehors de toute subordination aux logiques partisans. Cette préoccupation est particulièrement pertinente dans le cas de Saint-Marin, où le nombre des membres politiques nommés automatiquement au Conseil judiciaire est égal au nombre de juges.

87. D'autre part, l'EEG souligne que l'élection des membres des conseils de la magistrature est une période cruciale pour insuffler transparence et responsabilité dans cet organe central de la justice. Lorsque des membres qui ne font pas partie de l'appareil judiciaire sont nommés par le parlement, la procédure relative à cette nomination doit être menée de manière transparente et non politique. L'EEG estime que ces exigences sont difficiles à concilier avec la procédure actuelle dans laquelle des membres d'une commission parlementaire, c'est-à-dire la commission parlementaire permanente en charge de la justice, sont automatiquement faits membres du Conseil de la magistrature. Ainsi, dans la pratique, les critères d'élection sont davantage liés aux activités parlementaires (reposant sur et motivés par des considérations politiques) qu'aux devoirs et connaissances judiciaires.

88. L'EEG insiste en outre sur le fait que conformément aux normes, la sélection des membres, juges ou non juges, doit se faire sur la base de leurs compétences, de leur expérience, de leur aptitude en matière de compréhension de la vie judiciaire et de discussion ainsi que de leur culture de l'indépendance. Par ailleurs, les juges doivent être élus par leurs pairs afin de garantir la représentation la plus large possible du système judiciaire à tous les niveaux ; il convient d'éviter toute interférence des échelons supérieurs de la hiérarchie judiciaire dans le processus. A Saint-Marin, le premier des critères pour la nomination à la plénière du Conseil de la magistrature est la confirmation en fonction sur une base permanente. Quant aux membres qui ne font pas partie de l'appareil judiciaire, hormis les préoccupations déjà exprimées dans les paragraphes précédents, rien n'est dit sur leur mérite et leurs qualités, si ce n'est qu'ils ne peuvent pas être avocats, notaires ou experts comptables.

89. Aucun règlement n'a été adopté à Saint-Marin concernant le fonctionnement du Conseil de la magistrature. L'EEG a été rendue attentive au fait que la loi ne précise rien sur les différentes règles relatives à la responsabilité qui s'appliquent aux membres du Conseil : les parlementaires tombent sous le coup de l'irresponsabilité¹³, mais ce n'est pas le cas des juges. La ligne est donc plus mince pour ces derniers en matière de déclaration, et les conséquences juridiques que celles-ci peuvent avoir, dans les réunions du Conseil de la magistrature.

90. Pour ce qui est des sessions du Conseil de la magistrature, une réunion fixe par an est prévue pour l'adoption du Rapport annuel sur l'état de la justice, mais le Conseil peut se réunir en d'autres occasions, le plus souvent pour des décisions de nominations et de renvois. L'EEG est d'avis que le Conseil tirera profit d'une institutionnalisation plus poussée.

91. Au vu des lacunes susmentionnées, l'EEG est fermement convaincue qu'une réforme complète de la structure du Conseil de la magistrature doit être menée en priorité. Par conséquent, en vue de consacrer le rôle du Conseil de la magistrature en tant que garant de l'indépendance des juges et de l'appareil judiciaire, **le GRECO recommande i) de modifier la composition du Conseil de la magistrature de telle sorte qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et, en ce qui concerne les membres non juges, en excluant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; (ii) d'établir des critères de**

¹³ L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes, les propos, les votes émis ou les opinions exprimées dans le cadre des débats parlementaires, au minimum, ou plus généralement dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

sélection objectifs et mesurables et une procédure de sélection transparente de façon à soutenir les qualités professionnelles et l'impartialité de tous les membres ; et ii) de mettre en place des dispositions opérationnelles visant à garantir l'exercice efficace de ses fonctions de manière institutionnalisée.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

Sélection et nomination

92. À Saint-Marin, les juges sont inamovibles. Une demande visant à lancer des procédures de nomination des juges est transmise au Grand Conseil général, par un rapport motivé rédigé par le chef de juridiction avec l'approbation du Conseil de la magistrature. Ayant pris acte de la demande, le Grand Conseil général prend une décision à la majorité absolue.

93. Tous les juges, à l'exception des greffiers, sont recrutés par le biais d'un concours ou, de préférence, d'une compétition interne. Le recrutement du juge des appels peut se faire selon deux procédures : par la voie interne (il sera recruté parmi des juges ayant occupé la fonction de Commissaire juridique pendant au moins 10 ans) et sur concours (ouvert aux candidats ayant le statut de Juge des appels ou professeurs de droit titulaires avec une limite d'âge de 45 ans). Le concours de commissaire juridique est ouvert aux candidats qui sont juges ou professeurs titulaires de droit, ou encore aux avocats ayant exercé depuis au moins six ans. Les greffiers ayant exercé depuis au moins quatre ans peuvent aussi se porter candidat à l'examen. Les *Procuratori del Fisco* sont recrutés parmi les avocats âgés de plus de 30 ans et les professeurs de droit travaillant au sein d'une université (professeurs de droit titulaires ou recrutés par concours public dans une université). Les greffiers ayant exercé depuis au moins deux ans peuvent aussi devenir commissaire juridique (la loi ne prévoit pas un examen à cet égard). Enfin, les greffiers des commissaires juridiques sont choisis par le biais d'un concours parmi les candidats titulaires d'un diplôme universitaire en droit et âgés de moins de 40 ans.

94. Un comité de sélection est responsable des processus de recrutement correspondants. Il se compose de trois membres, dont l'un agit en tant que président, choisi par le Conseil de la magistrature parmi des experts juridiques de très grande renommée, y compris en dehors du système judiciaire saint-marinais, ou parmi les juges des appels ou les juges des instances supérieures. Des règles sont en place pour empêcher que les conflits d'intérêt n'imprègnent les procédures de sélection judiciaire concernées. En particulier, les avocats et les experts comptables (titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme d'études supérieures), ainsi que les conjoints, les concubins et les proches jusqu'au troisième degré de consanguinité et d'alliance de quiconque inscrit sur ces registres, ne doivent pas être membres du comité de sélection.

95. Les listes de classement établies à l'issue des concours, indiquant les candidats retenus, sont transmises au Grand Conseil général pour approbation (la procédure parlementaire à cet égard ne prévoit pas de vote). L'EEG a été mis au courant de certaines difficultés au cours de la nomination retardée de deux juges d'appel du fait de la dissolution anticipée du Grand Conseil général en 2019 (voir note de bas de page 8).

96. Après leur nomination, les juges des appels, les commissaires juridiques, les greffiers et les *Procuratori del Fisco* accomplissent une période probatoire de trois ans. Le Conseil de la magistrature évalue les activités menées sur la base d'un rapport détaillé rédigé par le chef de juridiction. Le Conseil de la magistrature décide ensuite de confirmer ou non la nomination, à titre permanent, et en informe le Grand Conseil général pour qu'il approuve sa décision. Les juges en exercice à titre permanent, qui sont nommés pour exercer des fonctions supérieures, ne sont pas tenus d'effectuer une période probatoire.

97. Les juges des appels suprêmes, les juges des recours extraordinaires et les juges en charge de la responsabilité civile des magistrats sont choisis parmi des juristes à la réputation incontestée, satisfaisant aux critères obligatoires établis pour les juges des

appels (voir paragraphe 93 ci-dessus). Ils sont nommés par le Conseil de la magistrature à une majorité des deux tiers pour un mandat renouvelable de cinq ans par ce même Conseil. Le nombre de renouvellements de mandats n'est pas limité. Toutes les décisions relatives aux nominations peuvent être contestées devant la juridiction administrative.

98. L'EEG considère que le système de recrutement par concours est solide : il repose sur la réussite objective du concours. D'autres améliorations pourraient néanmoins être apportées concernant les nominations aux fonctions par avancement professionnel en interne. Les exigences de la fonction et la procédure de sélection gagneraient à être développées. La loi exige un diplôme en droit, un nombre d'années d'expérience et une réputation incontestée. De l'avis de l'EEG, l'ensemble des critères de sélection en vigueur peuvent être précisés et développés afin de définir plus clairement les qualités requises pour le poste et ainsi mieux satisfaire aux exigences d'intégrité, de capacité et d'efficacité. Cela permettrait aussi un contrôle plus facile des qualifications des candidats, c'est-à-dire la manière d'évaluer les différentes compétences et qualités et de les mettre en balance les unes par rapport aux autres, au cours du processus d'évaluation. Lorsque l'avancement professionnel/le recrutement aux plus hautes fonctions n'est pas exclusivement basé sur l'ancienneté, mais aussi sur d'autres qualités et le mérite, ces derniers doivent être clairement définis et évalués de manière objective.

99. La nomination intervient ensuite par une décision à la majorité qualifiée du Conseil de la magistrature (sur la base d'un rapport du chef de juridiction, lorsque la nomination intervient par évolution professionnelle en interne). Toutefois, hormis les cas où un rapport préalable du chef de juridiction est requis, aucune loi ou réglementation ne précise comment cette décision est prise (critères d'évaluation par exemple), ni si la décision de nomination doit être motivée. Les considérations exposées plus avant dans ce rapport concernant la composition et le fonctionnement du Conseil de la magistrature sont d'une importance cruciale en la matière. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour assurer un processus de nomination présentant (tant dans la réalité qu'en apparence) des garanties suffisantes en termes d'objectivité, de transparence, d'indépendance et d'impartialité.

100. De plus, l'EEG est préoccupé par le fait que l'on s'écarte du principe de titularisation permanente pour les plus hautes fonctions judiciaires (juges des appels suprêmes, les juges des recours extraordinaires et les juges en charge de la responsabilité civile des magistrats). La titularisation en fonction jusqu'à la retraite est une protection fondamentale de l'indépendance de tous les juges, selon les normes internationales et la pratique du GRECO. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que la nomination des juges, ainsi que la confirmation de leur statut permanent après l'achèvement d'une période probatoire, le cas échéant, soient réglementées selon des critères clairs et objectifs, fondés sur le mérite eu égard aux qualifications, à l'intégrité, à la compétence et à l'efficacité, au terme d'une procédure transparente et suffisamment motivée.**

101. À Saint-Marin, le chef de juridiction peut être issu de la carrière judiciaire (magistrat en chef - *magistrato dirigente*) ou, dans des circonstances exceptionnelles, être externe à la carrière judiciaire (*dirigente non magistrato*). Le magistrat en chef est nommé pour un mandat de cinq ans par la session plénière du Conseil de la magistrature parmi les commissaires juridiques ayant au moins cinq ans d'ancienneté, ou les juges des appels ou les juges suprêmes (de troisième instance). Un Magistrat en chef suppléant remplace le Magistrat en chef en cas de besoin. Le magistrat en chef suppléant est choisi parmi les juges, sur proposition du magistrat en chef, par la session plénière du Conseil de la magistrature.

102. Le Conseil de la magistrature peut, dans des circonstances exceptionnelles (qui ne sont pas précisées par la loi), si l'administration de la justice requiert de toute urgence un profil professionnel spécifique ou une expertise particulière, désigner en tant que chef de juridiction une personne externe au système judiciaire et qui a une réputation incontestée ainsi qu'une compétence remarquable dans la direction de structures et d'instances

judiciaires. Son mandat doit être établi par le Conseil de la Magistrature et peut être inférieur à cinq ans. Il n'y a pas de limites à une possible réélection. Il/elle est soumis/e aux mêmes droits et obligations que tous les autres juges. La rémunération est fixée sur la base de celle envisagée pour les commissaires juridiques, sauf pour les prestations spéciales autres que celle du magistrat en chef. Il/elle n'a pas de fonction juridictionnelle mais est investi de responsabilités organisationnelles et managériales (coordination du travail, distribution de la charge de travail, attribution d'une affaire à un groupe de juges, par exemple). Le rôle du *dirigente non magistrato* a fait l'objet d'un complément d'éclaircissements par la Cour constitutionnelle, étant donné que la législation ne semblait pas dénuée d'ambiguïté à cet égard¹⁴. Le chef de juridiction en charge au moment de la visite d'évaluation a été sélectionné par ce système (c'est-à-dire en dehors du corps judiciaire de Saint-Marin)¹⁵.

103. Le système de nomination du magistrat en chef (*magistrato dirigente*) suit la même voie que celui de sélection et de nomination des juges des instances supérieures. Les préoccupations exprimées ci-dessus en la matière s'appliquent ici. En ce qui concerne la nomination d'un chef de juridiction externe à la carrière judiciaire (*dirigente non magistrato*), la loi n'explique pas les circonstances exceptionnelles qui peuvent justifier sa nomination. Par ailleurs, la loi ne précise rien sur la révocation du mandat, situation qui a suscité des débats animés au sein et à l'extérieur du corps judiciaire¹⁶. De même, la loi n'est pas claire au sujet du nombre de renouvellements possibles des mandats. Tous ces aspects doivent être clairement définis par la loi. Il convient aussi de trouver un compromis de sorte que le mandat du chef de juridiction soit assez long pour lui permettre d'acquérir une expérience suffisante et de réaliser des projets visant à améliorer les services judiciaires, mais pas trop long au point de pouvoir créer une routine ou entraver le développement de nouvelles idées. Un chef de juridiction, régulièrement nommé et avec un nombre limité de renouvellements de mandats, devrait d'autre part disposer de compétences claires et incontestées lui permettant de mettre en œuvre des projets visant à améliorer le système judiciaire. Pour le faire de manière efficace, il/elle doit être doté/e d'outils et de moyens appropriés. À cet égard, l'EEG a été informée des efforts de gestion déployés par le chef de juridiction en place lors de la visite d'évaluation depuis le tout début de son mandat¹⁷. **Le GRECO recommande de réglementer le système de sélection, de nomination, de renouvellement et de révocation de mandat, ainsi que les responsabilités du chef de juridiction (qu'il ou elle soit issu/e du système judiciaire ou non).**

Avancement professionnel

104. La promotion se fait selon des critères combinant ancienneté et mérite. L'évaluation des compétences professionnelles acquises pendant la période d'activité est effectuée par le Conseil de la magistrature en session plénière, à qui le/la chef/fe de juridiction soumet un rapport correspondant. Des critères aussi bien quantitatifs (nombre de décisions prononcées) que qualitatifs (complexité des affaires) s'appliquent. Il convient de noter que la « promotion » des juges n'est pas prévue en tant que telle : seul est envisagé le passage de greffier à commissaire juridique. Le transfert d'un juge à des fonctions supérieures est considéré comme un avancement professionnel.

¹⁴ La Cour constitutionnelle a établi dans une récente décision (n° 12 du 20 novembre 2019) que le chef de juridiction (non issu de la carrière judiciaire) a un rôle administratif et elle a écarté l'attribution de tâches juridictionnelles. Elle a en outre déclaré inconstitutionnel l'article 6(4) de la loi n° 93/2008 (concernant les *avocazione dei fascicoli*).

¹⁵ L'EEG a été informée que, le 24 juillet 2020, par une annulation ex officio de la décision du Conseil judiciaire qui avait limogé en 2018 l'ancienne cheffe de juridiction (*magistrato dirigente*) de ses fonctions, le mandat du chef de juridiction en poste (non issu de la carrière judiciaire), au moment de la visite sur place, a pris fin (la décision relative à la nomination ayant été annulée).

¹⁶ Le Conseil de l'Europe a reçu à deux reprises des communications à cet égard en 2018 et 2020.

¹⁷ Voir note de bas de page 16.

Salaire et avantages

105. Dans le système judiciaire saint-marinais, les grilles de salaires suivantes (en EUR) s'appliquent :

Fonction	Rémunération de base ¹⁸	Indemnité judiciaire	Indemnité pour intervention au civil	Indemnité pour intervention au pénal	Indemnité du Magistrat en chef	Montant de l'échelon 1-6	Montant de l'échelon 7	Montant de l'échelon 8	Montant de l'échelon 9-10
Juges des appels	3 139	2 304				57,8	69,3	75,1	112,7
Commissaires juridiques	3 139	2 630	897	1 495	1 196	57,8	69,3	75,1	112,7
Procuratori del Fisco	2 868	879				51,6	61,9	67,1	100,7
Greffiers	2 593					41,4	49,7	53,8	80,7

Note : Le montant des avancements d'ancienneté est en EUR par mois ; l'avancement a lieu sur une base biannuelle.

106. Du fait de sa fonction spécifique, le salaire d'un juge comporte aussi un élément sous forme d'allocation judiciaire (qui vient s'ajouter à la rémunération de base, celle qui est perçue par tous les employés de l'administration publique). Cette allocation n'est pas prévue pour les Greffiers des Commissaires juridiques.

107. Les juges des recours extraordinaires reçoivent une rémunération symbolique pour chaque affaire traitée (1200 à 1300 EUR par affaire). Des frais judiciaires sont en particulier acquittés au profit de l'Etat par la partie lorsqu'elle interjette appel.

108. Les juges n'ont droit à aucun autre avantage supplémentaire (régime ou dispositif fiscal spécifique, allocations de logement, par exemple).

Révocation

109. Les juges restent en fonction jusqu'à l'âge de 68 ans (sauf démission ou renvoi pour motifs disciplinaires). Le Conseil de la magistrature peut prolonger ce délai de deux ans à la demande de la personne concernée, si le service en a besoin, comme l'explique un rapport détaillé du chef de juridiction.

Gestion des affaires et procédure

110. Le système pénal de Saint-Marin est fondé sur le principe de la légalité des poursuites. Les poursuites sont engagées par le juge d'instruction. Si une affaire est déboutée, la personne lésée ou le plaignant a le droit d'introduire un recours devant le juge des appels, habilité à ordonner la réouverture de l'affaire par un juge d'instruction différent. Le juge d'instruction ne peut être le magistrat chargé de statuer sur la même affaire.

111. Les juges jouissent d'une indépendance complète et sont soumis exclusivement au droit dans l'exercice de leurs fonctions. Aucune personne ni aucune institution n'est autorisée à donner des orientations ou des indications concernant des affaires spécifiques (article 1, paragraphe 1 de la Loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003).

Attribution des affaires

112. L'organisation et le contrôle des activités des tribunaux sont confiés au chef de juridiction. Lorsqu'un chef de juridiction est nommé, il/elle établit des critères d'attribution des affaires, qu'il/elle peut modifier ou moduler, en fonction de l'évolution de la situation et selon les besoins du service s'il/elle constate que la charge de travail doit être redistribuée.

113. La loi qualifiée n° 145 du 30 octobre 2003 (article 5(2)), telle que modifiée, dispose uniquement que les affaires doivent être attribuées en fonction des qualifications et de

¹⁸ Loi n° 149/2009.

l'expérience professionnelles sans fournir d'autres précisions sur celles-ci. L'affectation des affaires est faite par le Greffe du tribunal sur la base des critères en vigueur, mais pas de manière aléatoire et automatisée. Le Greffe n'a pas d'autonomie ni de latitude dans ce domaine.

114. Les commissaires juridiques et les greffiers sont tenus de remplir les devoirs de leur fonction en temps opportun et rapidement, ainsi que de se conformer aux instructions données par le chef de juridiction. L'EEG a appris que ces instructions présentent un caractère général (politique pénale) et n'empiètent pas sur l'autonomie du juge dans le traitement des affaires.

115. S'agissant des affaires attribuées aux juges de deuxième instance, les critères de répartition du travail entre les juges des appels sont établis, en coopération avec ceux-ci, par le chef de juridiction. Lorsqu'un accord ne peut être trouvé, la distribution du travail est décidée par le Conseil de la magistrature lors d'une session ordinaire.

116. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire, hormis en cas d'abstention, de récusation ou de suspension. Tous les juges exercent une entière compétence et peuvent par conséquent être remplacés dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs devoirs. Les juges des appels peuvent se remplacer l'un l'autre en cas d'impossibilité ou d'incompatibilité de l'un d'entre eux. Les décisions de remplacement sont prises conformément aux critères prédéterminés, établis par le Conseil de la magistrature, dans le respect du principe du tribunal établi par la loi.

117. La charge de travail des deux *Procuratori del Fisco* est répartie sur la base du principe d'équité en vue de garantir l'efficacité et l'opportunité des poursuites ; en cas de désaccord, des critères doivent être établis par la session ordinaire du Conseil de la magistrature (article 1, loi qualifiée n° 145 du 30 octobre 2003, telle que modifiée).

118. Le chef de juridiction peut donner des instructions en vertu de l'article 16 de la loi n° 100 du 29 juillet 2013 lorsqu'un groupe de juges mène des enquêtes concernant des infractions spécifiques, et notamment en matière de corruption et de blanchiment d'argent. Dans de tels cas, si le chef de juridiction n'assure pas lui-même la supervision et la coordination des juges d'instruction, il/elle confie ces tâches à l'un des juges désignés. Le juge délégué veille, en particulier, à ce que tous les juges d'instruction respectent les instructions données par le chef de juridiction pour la coordination des enquêtes et l'utilisation de la police judiciaire, du personnel auxiliaire et des ressources techniques. Toutefois, chaque juge transmet des informations sur l'avancement des enquêtes au chef de juridiction en temps opportun, comme il le préconise. L'EEG a appris que le recours à un groupe de juges est de plus en plus courant compte tenu de la complexité des affaires et des enjeux.

119. L'attention de l'EEG a été attirée sur les défis persistants relatifs à l'attribution des affaires, et plus généralement, l'organisation du travail des tribunaux. Les derniers rapports annuels sur l'état de la justice (2016-2018), et en particulier le dernier en date (2018), font état de différents niveaux de performance au sein des tribunaux, ainsi que des arriérés préoccupants qui conduisent à l'abandon de certaines affaires pour des raisons de prescription de la procédure (*prescrizioni processuali*). Le problème est particulièrement aigu en ce qui concerne les affaires civiles, mais s'étend aussi aux affaires pénales, l'action pénale ayant été prescrite dans plus de 500 procédures pénales en 2017¹⁹. Cette situation recouvre deux dimensions essentielles : d'une part, le déni de justice causé par les dysfonctionnements du système, et d'autre part, la validité des mécanismes en matière d'efficacité et de responsabilité au sein du système lorsqu'une telle situation perdure. Des interlocuteurs ont eu le sentiment que des affaires ont été avancées, tandis que d'autres traînent. Ce n'est peut-être qu'un sentiment, en aucun cas fondé sur des preuves, mais le

¹⁹ Après la visite sur place, les autorités ont indiqué que le problème des affaires en souffrance commençait à se résoudre, grâce aussi à une clarification interprétative et opérationnelle indiquée dans une décision de la Cour constitutionnelle.

fait est que, dans le domaine de la justice, les perceptions jouent un rôle important, en particulier, en vue de renforcer la confiance du public.

120. L'un des problèmes à l'origine de cet arriéré concerne les pratiques de travail et la répartition du travail, et notamment une attribution hétérogène des affaires, y compris les situations où les juges se voient attribuer des affaires qui ne relèvent pas de leur domaine de spécialisation ou de leur expertise, les réaffectations soudaines pour des besoins organisationnels, et plus généralement, une répartition inégale de la charge de travail. Il convient de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine. Il s'agirait ainsi de viser trois objectifs : a) diminuer ou supprimer les décisions spéciales (et particulières) en matière d'affectation des affaires concrètes ; b) disposer de critères d'attribution officiels connus de tous (y compris des opérateurs judiciaires externes, les avocats par exemple), avec une durée de validité prolongée (au-delà du mandat de chaque chef de juridiction) ; c) avoir des règles précises en main pour veiller à ce que chaque juge ait approximativement une charge de travail à peu près similaire à celle de ses collègues. S'il est généralement admis qu'une certaine souplesse permettant de transférer assez facilement les juges et/ou les affaires d'un tribunal à un autre, afin de faire face aux fluctuations de la charge de travail, est nécessaire, l'EEG observe toutefois que des garanties juridiques suffisantes devraient aussi être mises en place pour s'assurer que cela soit fait de manière exceptionnelle et que cela n'altère pas la qualité du travail judiciaire. L'EEG a été informée après la visite dans le pays qu'il avait été procédé le 24 juillet 2020, en urgence, à une nouvelle réorganisation du travail, y compris une réaffectation des affaires par matière. D'après les normes européennes, l'affectation des affaires dans un tribunal devrait se faire selon des critères objectifs préétablis et déterminés à l'avance afin de préserver le droit à voir son affaire jugée par un juge indépendant et impartial²⁰. **Le GRECO recommande d'assurer la cohérence, l'objectivité, la transparence et l'équité de l'attribution des affaires, notamment en renforçant les critères d'attribution.**

121. Les sources judiciaires elles-mêmes considèrent que les effectifs sont suffisants. Cependant, il est de plus en plus demandé aux juges de prendre en charge du travail non juridictionnel concernant, par exemple, les obligations internationales, le contrôle de la légalité d'actes administratifs, la participation à des commissions thématiques, des affaires disciplinaires impliquant des agents publics, des procédures en matière de naturalisation et d'état civil, des activités de formation, etc. Ainsi, l'EEG relève que les organes judiciaires reçoivent un nombre significatif de demandes de contrôle de la légalité émanant d'organes administratifs. A cet égard, même si la situation s'est améliorée ces dernières années et si le nombre de ces requêtes est tombé de 5 000 à 2 000, l'EEG trouve que c'est encore trop et que cette tâche en soi suffirait à bloquer le bon fonctionnement d'un organe judiciaire. Il faut absolument résoudre cette situation et l'EEG a compris que certaines mesures avaient déjà prises, notamment par le biais d'un texte législatif récemment adopté, la Loi n° 88/2019, qui réduit les tâches administratives des organes judiciaires. Lors de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que le chef de juridiction se penchait sur la question en vue de réduire autant que possible les fonctions non judiciaires ; l'EEG a estimé qu'il s'agissait d'une évolution positive à poursuivre. Dans le même temps, d'autres pistes ont été proposées pour rationaliser le travail judiciaire, notamment par la dépenalisation des infractions mineures, l'introduction de procès en ligne, la spécialisation des juges des appels, etc.

122. Les *Procuratori del Fisco* aussi sont en butte à des difficultés en matière de ressources humaines : ils ne sont que deux (le deuxième ayant été nommé en 2016), mais ils jouent un rôle important dans le cadre législatif actuel en tant que garants de l'application des lois et interviennent dans toutes les phases des procédures pénales, ainsi qu'en matière civile. Compte tenu de leurs fonctions étendues et de leur charge de travail, ils ont beaucoup de difficultés à s'acquitter de tous leurs devoirs ; des préoccupations concrètes ont été soulevées quant à la nécessité d'augmenter les ressources disponibles.

²⁰ [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#). Voir également le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges [CDL-AD \(2010\)004](#).

La situation se complique d'autant plus que les discussions sur la réforme de la procédure pénale, qui prévoit de remplacer les *Procuratori del Fisco* par un ministère public au sens strict, n'avancent pas depuis 2016.

123. L'utilisation des moyens numériques est aussi une tâche majeure du système judiciaire ; elle nécessite évidemment des ressources, mais aussi un changement des mentalités pour certains. L'EEG a appris que le système judiciaire s'était engagé dans un processus de modernisation inévitable, notamment en œuvrant pour plus de transparence du travail judiciaire (la publication de critères d'attribution des affaires en est la preuve) et en développant des approches plus collaboratives au-delà du rôle traditionnel du juge monocratique (avec un groupe de juges chargé de l'enquête dans les affaires complexes, par exemple). Les ressources humaines des tribunaux ont été progressivement augmentées au fil des années (passant de deux à 20 actuellement), mais les nominations effectives sont parfois retardées.

124. L'EEG a appris que le processus de réflexion interne avait été lancé pour comprendre les causes qui ont abouti à des dysfonctionnements, des conflits internes et un manque de confiance dans le système judiciaire. Le dernier rapport annuel sur l'état de la justice (2018) a déjà fait état d'un certain nombre de problèmes. L'EEG ne peut que saluer ce processus de réflexion compte tenu de l'effet érosif que les problèmes soulevés ont eu non seulement au cœur du système judiciaire, en termes de tensions internes, mais aussi en ce qui concerne l'image de la justice dans son ensemble aux yeux des citoyens. L'EEG a été informée de préoccupations très concrètes, qui ont été exprimées par les personnes qui travaillent plus étroitement avec les tribunaux (les avocats, par exemple), à cet égard. Cette situation est fort regrettable, en particulier compte tenu du rôle déterminé que joue la justice de Saint-Marin dans les enquêtes menées sur la criminalité économique ces dernières années. L'EEG espère que ce contexte de changement et de modernisation du système judiciaire peut, à l'issue du processus, aboutir à des améliorations positives sur plusieurs fronts, y compris la transparence, l'intégrité et la responsabilité. Le dialogue interne, la coordination et, dans la mesure du possible, le consensus seront en ce sens essentiels. Les discussions nécessaires à cet égard avec d'autres pouvoirs étatiques doivent être entreprises dans une atmosphère de respect mutuel et s'attachent spécifiquement à préserver l'indépendance et l'impartialité de la justice²¹ ; il va sans dire que les juges devraient être consultés et avoir leur mot à dire sur des décisions de base concernant la forme que doit prendre une justice moderne et les priorités que cela entraîne²². Un tel processus de consultation devrait se voir garantir le niveau adéquat d'inclusion, de transparence et d'obligation de rendre compte.

125. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) de procéder à une analyse de la charge de travail, des procédures internes et des ressources (humaines et techniques) du système judiciaire, en vue d'améliorer et de rationaliser son fonctionnement et de garantir que les affaires soient attribuées et traitées sans retards excessifs, et (ii) d'assurer que des mesures de mise en œuvre appropriées soient prises par la suite. Le processus mis en place pour la réalisation de cette analyse devra être aussi inclusif que possible (notamment par une consultation, d'abord et avant tout, des juges eux-mêmes, ainsi que des professionnels du droit, et de la société civile au sens large) et les résultats publiés en conséquence.**

Délai raisonnable

126. Le droit à un procès équitable doit être protégé à tous les stades de la procédure judiciaire. La loi assure la rapidité, le rapport coût-efficacité et l'indépendance des procédures judiciaires (article 15 de la Déclaration des droits des citoyens et des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel de Saint-Marin).

²¹ [Avis n° 18 \(2015\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) sur la place du système judiciaire et sa relation avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne.](#)

²² [Avis n° 6 \(2004\) du Conseil consultatif de juges européens \(CCJE\) sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès et l'usage des modes alternatifs de règlement des litiges.](#)

127. On considère qu'un juge prend du retard dans l'adoption de mesures qui relèvent de sa compétence lorsqu'après l'expiration du délai légal pour prendre la mesure en question, une partie a présenté une demande concernant cette mesure et que, sans raison valable, aucune mesure n'a été prise dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle la demande a été déposée auprès du Greffe de la cour. Si aucun délai n'est prévu, quatre-vingt-dix jours doivent s'écouler en tout état de cause sans qu'une mesure ne soit prise à compter de la date de présentation de la demande de mesure auprès du Greffe de la cour.

128. Un retard injustifié du juge peut amener la partie lésée à intenter une action en responsabilité civile du juge (article 9, loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003, telle que modifiée).

129. Dans le domaine pénal, le chef de juridiction doit aussi immédiatement informer le Conseil de la magistrature ordinaire et la commission parlementaire permanente en charge de la justice du retard (loi n° 93 du 17 juin 2008). De plus, le juge d'instruction est tenu de terminer l'enquête dans le délai prévu par la loi (article 6, loi n° 93 du 17 juin 2008, délai de prescription des poursuites).

130. Les problèmes relatifs à l'arriéré des dossiers, qui sont devenus l'une des principales préoccupations (en particulier pour ce qui est des affaires de droit civil), ont déjà été examinés auparavant et font l'objet d'une recommandation (voir paragraphe 125).

Transparence

131. Les débats judiciaires sont publics, sauf dans les cas expressément prévus par la loi (par exemple dans les procédures pénales pour atteinte à la sécurité personnelle, atteinte à la liberté individuelle ou maltraitance, à la demande de la victime d'âge légal ; prostitution d'enfants ou pornographie mettant en scène des enfants ; et aussi concernant les témoins d'infractions de corruption, ainsi que le prévoit le décret-loi n° 79 du 29 juin 2016).

132. Plus généralement, pour ce qui est de la transparence du travail judiciaire, des mesures sont en cours ou ont été développées pour faciliter la publication des arrêts en ligne, tâche qui n'a pas encore été entièrement réalisée. À cet égard, un projet pour la publication en ligne des décisions les plus pertinentes dans le domaine du droit civil/pénal (mais pas dans le domaine du droit administratif) est en cours. À l'heure actuelle, la Cour constitutionnelle est la seule à publier ses arrêts en ligne (www.collegiogarante.sm). En décembre 2019, l'institut juridique de Saint-Marin a publié une compilation des arrêts dans différents domaines, qui est accessible en ligne. L'Association du barreau compile la jurisprudence pour ses membres depuis des années. La nouvelle gestion des tribunaux œuvre aussi dans ce sens, bien que l'EEG ait appris que cette tâche s'accompagne de ses propres défis. Une nouvelle loi sur la vie privée entrée en vigueur cette année exige l'anonymisation des arrêts. Du fait des restrictions budgétaires actuelles, cette tâche est effectuée manuellement, ce qui exige du temps et des ressources. En outre, les moyens techniques et les investissements pour tenir à jour une base de données ne sont pas encore réunis et des changements doivent aussi intervenir pour passer progressivement des vieilles habitudes papier à la numérisation. L'EEG a été en outre informée qu'un Mémoire d'entente a été signé avec l'Institut juridique de Saint-Marin pour progresser dans ce domaine.

133. Le GRECO a souligné à plusieurs reprises que la publication et la diffusion des arrêts jouent un rôle crucial pour garantir la sécurité juridique ainsi que l'uniformité et la prévisibilité dans l'application des lois. La mise à disposition en ligne des décisions définitives et des arrêts, en respectant pleinement la nécessité de protection et de confidentialité des données, est susceptible d'apporter une valeur ajoutée particulière s'agissant de renforcer la responsabilité des juges, d'améliorer l'accès à la justice et d'accroître la transparence. Ce point revêt une importance cruciale à Saint-Marin étant donné qu'il s'agit d'un système de droit civil, mais sans codifications, et qu'aucune juridiction supérieure n'est chargée d'harmoniser la jurisprudence.

134. Un rapport sur l'état de la justice doit être publié chaque année. Il est rédigé par le chef de juridiction et présenté au Grand Conseil général par le ministre de la Justice. Il comprend des informations sur l'activité judiciaire des juges de toutes les instances au cours de l'année couverte par le rapport et inclut des données quantitatives et qualitatives. Les derniers rapports disponibles concernent l'activité de [2015](#), [2016](#) et [2017](#). Non seulement la publication a été retardée, mais en plus les rapports sont difficiles à trouver en ligne. L'EEG a appris que le rapport annuel correspondant à l'activité menée en 2018 avait été transmis au ministre de la Justice, conformément aux procédures en vigueur, et qu'il est en attente de publication. Au vu de ce qui précède, l'EEG considère que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour améliorer la transparence du travail judiciaire, tant concernant la publication des arrêts que l'opportunité du rapport annuel sur l'état de la justice, et de manière plus générale, de la gestion du tribunal. **Le GRECO recommande (i) de renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information mise à la disposition du public sur le travail des institutions judiciaires, et (ii) de veiller à ce que toutes les décisions judiciaires soient publiées dans un format accessible, de préférence en utilisant les technologies de l'information, et mises à la disposition de l'ensemble des professionnels du droit et du grand public.**

Principes éthiques et règles déontologiques

135. Dans l'exercice de leur fonction, les juges doivent faire preuve de professionnalisme, d'objectivité et d'impartialité. Ils doivent avoir des connaissances juridiques solides, faire preuve d'une grande maîtrise de soi et avoir un comportement civil et moral irréprochable (article 2, loi qualifiée n° 2 du 16 septembre 2011).

136. Les juges prennent leurs fonctions en prêtant serment devant les capitaines-régents. Cela dit, le Saint-Marin doit encore développer une approche complète en matière d'intégrité judiciaire. Compte tenu des controverses autour du système judiciaire qui ont été soulignées ci-dessus, l'EEG est fermement convaincue que le moment est venu d'en élaborer une. Un Code de conduite des juges a été élaboré en 2013 et présenté à la plénière du Conseil de la magistrature pour information, mais n'a jamais abouti. A cet égard, lorsque l'EEG a examiné cette question lors de la visite sur place, les interlocuteurs rencontrés n'étaient pas certains du statut (projet ou adopté), ni même de la simple existence d'un tel code. Beaucoup ont plutôt évoqué le code de conduite de 2014 pour les agents publics qui servirait de cadre de référence.

137. Le GRECO a toujours défendu la position selon laquelle les juges devraient se doter de leur propre Code de conduite et que celui-ci devrait être pleinement accueilli par la profession ; à cette fin, le processus de rédaction devrait être aussi inclusif que possible. L'EEG souligne la valeur d'un code de conduite sur mesure, qui non seulement guiderait les nouveaux juges et les professionnels plus expérimentés sur les questions d'éthique plus spécifiquement, mais informerait également le grand public de l'existence de normes d'éthique dans la profession. Le code doit bien entendu s'appuyer sur les dispositions légales et réglementaires en vigueur, mais il devient un outil des plus précieux lorsqu'il prodigue des conseils pratiques sur la manière dont les principes s'appliquent et qu'il contribue à résoudre des situations concrètes et des cas de figure qui se posent dans la vie réelle, en particulier en cas de conflit d'intérêt et pour préserver l'indépendance de la justice avant tout. De plus, il serait approprié de mettre en œuvre une formation d'entrée en fonction et permanente sur ces questions, orientée sur des cas pratiques. **Le GRECO recommande donc (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.**

Conflits d'intérêts

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

138. Les juges sont soumis à un régime d'incompatibilités strict. Les juges doivent exercer leur mandat exclusivement ; toute autre tâche ou obligation ne peut être conduite que si elle satisfait aux exigences de la fonction et sous réserve de l'autorisation du Conseil de la magistrature, réuni en session ordinaire.

139. En particulier, en vertu de l'article 2 de la loi qualifiée n° 145 du 30 octobre 2003, telle que modifiée, la fonction de juge est incompatible avec la participation, en tant que simple membre ou dirigeant, à un mouvement politique, à un parti, ou à un syndicat, ainsi qu'avec une candidature à des élections locales ou nationales, la conduite d'activités commerciales ou industrielles et la fonction de directeur et de commissaire aux comptes au sein d'entreprises.

140. Les fonctions de commissaire juridique, *Procuratore del Fisco* et greffier sont aussi incompatibles avec la pratique d'une profession indépendante, des fonctions exercées dans d'autres mandats et des emplois dans le secteur public ou privé, à Saint-Marin ou à l'étranger, hormis la fonction de professeur d'université, pour autant que cela soit compatible. La fonction de juge des appels ou de juge d'une instance supérieure est incompatible avec l'exercice d'une profession sur le territoire de Saint-Marin.

141. Les conjoints, les partenaires vivant sous le même toit et les parents jusqu'au troisième degré de consanguinité et d'alliance des juges n'ont pas le droit d'assurer leur représentation en justice ou leur défense devant le Tribunal unique.

142. Dans tous les cas d'incompatibilité, les procédures et les garanties prévues par le système judiciaire s'appliquent, telles que l'abstention, la récusation et la révocation des juges (voir ci-dessus).

143. Aucune réglementation n'interdit aux juges d'occuper certains postes/fonctions ou d'exercer d'autres activités, rémunérées ou pas, une fois qu'ils ont quitté leur fonction judiciaire. Tandis que les autorités n'ont pas considéré que cela posait problème, elles ont aussi mentionné des situations où les juges avaient quitté leur fonction pour intégrer le secteur privé. Récemment, par exemple, un juge qui examinait des affaires de blanchiment de capitaux a quitté son poste pour travailler à la Banque centrale, où il est responsable de l'organisation de formations et de séminaires sur le sujet.

144. Il n'y a aucun contrôle des incompatibilités et/ou activités accessoires. Cela est laissé à la conscience de chaque juge, étant entendu qu'il s'agit d'une petite juridiction dans un petit pays où l'information circule vite. Si quelqu'un remarque un manquement, il/elle peut le signaler au chef de juridiction, aux capitaines-régents, à la Commission parlementaire permanente en charge de la justice ou à la plénière du Conseil de la magistrature. Un comportement abusif à cet égard serait soumis au régime d'application décrit aux paragraphes 157 à 160 et visé par une recommandation sur son amélioration.

145. Pour l'EEG, des précisions seraient souhaitables concernant la légitimité ou non de certaines activités accessoires et la nécessité d'établir, si ce n'est une interdiction absolue, au moins des garanties relatives à leur exercice après la fin du mandat. Les autorités sont en outre encouragées à entreprendre une large réflexion sur les mesures complémentaires en matière de transparence et de surveillance dans ce domaine (par exemple à travers la publication des activités secondaires des juges ou, à tout le moins, leur signalement aux participants au cours de la procédure judiciaire). Ces aspects seront pris en considération dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xiii (voir paragraphe 137).

Récusation, retrait et suspension

146. Le/la juge doit s'abstenir lorsqu'il existe des raisons sérieuses de le faire : intérêts personnels dans l'affaire, relations familiales, de mariage, de cohabitation hors mariage, d'amitié, hostilité, relations d'affaires ou de travail, entre le juge lui/elle-même ou l'un(e) de ses proches et l'une des parties ou leurs avocats dans la procédure civile ou administrative, ou l'accusé(e), la victime de l'infraction ou leurs avocats, dans la procédure pénale.

147. Le/la juge doit également s'abstenir dès lors qu'il/elle a fourni des conseils et des avis, ou, avant le procès et dans l'exercice de ses fonctions, s'il/elle a légitimement exprimé son avis sur les faits/l'objet de la procédure.

148. Le/la juge peut aussi s'abstenir lorsqu'il y a lieu s'il existe des circonstances qui pourraient porter atteinte à son impartialité et à sa liberté de jugement.

149. Dans tous ces cas, si le juge ne s'abstient pas de sa propre initiative, les parties peuvent demander sa récusation. Une demande de récusation du juge compétent pour statuer sur une demande de récusation n'est pas recevable. Dans les procédures pénales, une demande de récusation du procureur (*Procuratore del Fisco*) n'est pas recevable. Il ressort des entretiens menés sur place que le système de récusation, ou plutôt l'abstention du juge concerné, fonctionne généralement bien. La Cour européenne des droits de l'homme a aussi jugé les dispositions suffisantes dans l'un de ses arrêts récents concernant Saint-Marin ([Affaire Pasquini c. Saint-Marin](#), 2 mai 2019).

150. Cela étant dit, il y a actuellement une question non résolue concernant des affaires où l'accusé et l'accusateur sont tous les deux des juges (il y a cinq affaires de ce type en attente à la Cour qui font état de diffamation et l'une porte sur la révocation du mandat d'un ancien Magistrat en chef). Ces affaires posent un problème supplémentaire dans un pays aussi petit que Saint-Marin : le risque que, finalement, tous les juges compétents se récuse en raison des liens qu'ils ont avec les parties en conflit qui sont aussi des collègues (qui ont été ou pourraient devenir leurs supérieurs). L'une des solutions proposées était que le juge en charge de la responsabilité civile des magistrats traite ce type d'affaires. La question a d'abord été transmise à la Cour constitutionnelle qui l'a renvoyée au Grand Conseil général car elle a estimé qu'elle méritait une action législative concrète ; un projet en la matière est passé en première lecture le 1er juin 2020. Lors de la visite sur place, le chef de juridiction avait établi que toutes les procédures concernant des juges étaient traitées par au moins deux juges d'instruction.

151. Le Conseil de la magistrature peut suspendre provisoirement le/la juge de ses fonctions en cas d'incompatibilité temporaire, pour une durée jugée strictement nécessaire et, dans tous les cas, qui n'excède pas six mois. Dans ce cas, la rémunération est équivalente à la moitié de la rémunération de base établie par la loi pour cette fonction. Si, à l'expiration de la durée de suspension, l'incompatibilité reste pertinente, le Conseil de la magistrature ordonne la fin du mandat.

Cadeaux

152. Les juges doivent faire preuve d'un comportement moral irréprochable. Les dispositions du code de conduite de 2014 à l'intention des agents publics sur les cadeaux servent de guide à cet égard ; tout cadeau d'une valeur supérieure au seuil défini dans le code susmentionné constitue un pot-de-vin dont la sollicitation ou l'acceptation est sanctionnée en vertu du droit pénal. Même en absence de pratiques problématique à cet égard, l'EEG estime que les cadeaux au bénéfice de juges devraient être exclus par principe et que des règles claires sont nécessaires sur ce point. Cette règle doit être clairement énoncée, par écrit, dans le code de déontologie recommandé ci-dessus (voir paragraphe 137).

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

153. La publication des documents protégés par le secret de l'instruction et la divulgation de secrets officiels constitue une infraction pénale (articles 192bis et 377, Code pénal).

154. Par ailleurs, toute expression inappropriée utilisée par un juge pourrait entraîner une demande de récusation à la demande de l'une des parties, ou l'abstention du juge, de sa propre initiative, soumis à l'obligation de confidentialité (violation du secret officiel et obligations en matière de secret de l'instruction, ainsi que décrit ci-dessus).

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

155. Il n'existe pas d'autres dispositions sur ces déclarations que celles précédemment citées sur les incompatibilités et l'obligation de fournir une déclaration d'impôts à laquelle les juges, comme tout autre contribuable, sont soumis.

Contrôle et mise en œuvre

156. Le chef de juridiction est chargé de contrôler la bonne exécution des tâches effectuées par les juges. Le chef de juridiction établit des rapports périodiques qu'il transmet au Conseil de la magistrature sur la bonne exécution des tâches confiées aux juges, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, et propose l'adoption de mesures, si nécessaire.

157. L'action disciplinaire (*azione di sindacato*) relève de la compétence de la Cour constitutionnelle. Elle est lancée par le Conseil de la magistrature lors d'une session ordinaire, par au moins un tiers des membres du Conseil de la magistrature en plénière ou par au moins un tiers des membres de la Commission parlementaire permanente en charge de la justice.

158. Les procédures à suivre sont établies par la loi n° 138 du 16 septembre 2011. En particulier, l'action disciplinaire suit une procédure contradictoire dans laquelle l'accusé est entendu et peut être représenté par un avocat, ce qui garantit pleinement les droits de la défense. Les phases d'ouverture et de décision des procédures disciplinaires sont séparées ; un juge chargé de l'enquête (*magistrato delle procedure di accertamento*) et un juge chargé de l'affaire (*magistrato decidente*) sont désignés par le Président de la Cour constitutionnelle à cet effet.

159. Le Conseil de la magistrature en session plénière peut ordonner la suspension préventive d'un juge pendant le déroulement de la procédure disciplinaire et dans l'attente de sa conclusion. Dans ce cas, le juge a le droit à une pension de remplacement, dont le montant équivaut à la moitié de la rémunération de base définie par la loi pour cette fonction.

160. La décision disciplinaire définitive est transmise au juge intéressé, à la commission parlementaire permanente en charge de la justice, au Bureau du Parlement et au Conseil de la magistrature en session plénière. Ce dernier déclare, conformément à la décision, la récusation du juge, s'il est confirmé que les exigences essentielles pour l'exécution des fonctions ne sont plus satisfaites, ou il peut décider de révoquer le juge s'il est confirmé qu'il/elle a compromis son intégrité morale et professionnelle, ou mis en péril la confiance, le respect ou le prestige de l'administration de la justice.

161. La loi ne définit pas un éventail de sanctions pour les infractions disciplinaires (autres que la révocation), mais la Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence concernant l'*azione di sindacato* (qui ne se limite pas nécessairement aux juges) et les sanctions suivantes s'appliquent : gel de carrière, transfert, récusation. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne peuvent faire l'objet d'un recours, à la seule exception d'un recours en nullité (*querela nullitatis*).

162. Les rapports annuels pertinents sur la justice ne contiennent pas d'information ni de statistique concernant les mesures disciplinaires mais l'EEG a appris qu'au cours des 13 dernières années, il y a eu trois cas (portant principalement sur le manque d'efficacité et l'arriéré d'affaires). Une affaire récente, en 2012, concernant la clôture d'un dossier par un juge, a semé le doute parmi l'opinion publique sur l'utilisation potentielle de l'*azione di sindacato* pour des raisons politiques. L'affaire a été classée car jugée non fondée.

163. Aux yeux de l'EEG, le manque de réglementation plus détaillée sur les manquements à l'éthique professionnelle ou aux devoirs professionnels, qui ne sont pas assez graves pour justifier une révocation, est une faille dans le système²³. L'EEG a de plus appris que, en partie du fait de l'absence d'une gamme plus nuancée de sanctions en fonction de la gravité de la faute, le système est perçu comme inefficace dans la pratique. Très peu de mesures disciplinaires ont été prises ces dernières années. Par ailleurs, les motifs engageant la responsabilité disciplinaire sont trop vagues ; une liste de motifs plus spécifiques et intégrant les fautes disciplinaires doit être prévue dans la législation. Il sera essentiel, à des fins de prévention de la corruption et de renforcement de l'intégrité, de veiller à ce que les motifs engageant la responsabilité disciplinaire et les critères relatifs à l'imposition de sanctions soient définis de manière claire et objective (ce qui éviterait les descriptions subjectives des infractions au moyen de concepts ou de définitions abstraites).

164. De même, les conditions pour ouvrir une procédure disciplinaire doivent être précisées dans la législation afin d'assurer qu'elles ne sont fondées que sur des motifs objectifs. Des préoccupations ont été exprimées sur le rôle de la commission parlementaire permanente en charge de la justice, instance politique, dans l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Enfin, il est nécessaire d'établir des voies de recours efficaces au sein du système. La nécessité de développer la réglementation est aussi prévue dans le droit saint-marinais, mais n'a jamais été mise en œuvre. **Le GRECO recommande de réviser le cadre juridique de la responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité, notamment (i) en développant les exigences relatives à l'ouverture de procédures disciplinaires ; (ii) en définissant les infractions disciplinaires et en les associant à une gamme nuancée de sanctions ; (iii) en prévoyant des voies de recours.**

165. Les juges ne sont pas soumis à des procédures pénales spéciales et ne bénéficient d'aucune immunité. Il n'y a jamais eu d'affaire pénale de corruption concernant un juge à Saint-Marin.

166. Les juges sont responsables civilement des dommages et des préjudices causés intentionnellement dans l'exécution de leurs obligations ; les procédures détaillées sont définies dans la loi constitutionnelle n° 144 du 30 octobre 2003 (articles 7 et 9).

Conseils, formation et sensibilisation

167. L'institut juridique de Saint-Marin propose des formations sur la lutte contre la corruption mais jusqu'à présent celles qui portaient spécifiquement sur l'éthique étaient destinés aux fonctionnaires (de l'administration publique) et les séminaires auxquels les juges ont participé étaient davantage axés sur des domaines thématiques, comme la responsabilité des personnes morales dans les infractions de corruption. En juillet 2015, un accord a été signé avec l'École supérieure de la magistrature italienne (*Scuola Superiore della Magistratura*), mais aucune formation spécifique sur les questions d'éthique et d'intégrité n'a été organisée à ce jour. L'EEG a appris que les juges peuvent choisir au maximum quatre formations par an sur le catalogue proposé par l'École supérieure de la

²³ Concernant les normes européennes sur la responsabilité disciplinaire, voir [Avis n° 3 du Conseil consultatif des juges européens sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité.](#)

magistrature italienne ; ils optent donc pour des modules de spécialisation plutôt que pour l'éthique.

168. Il a en outre été dit à l'EEG que les jeunes juges consultent leurs collègues plus expérimentés lorsqu'ils sont confrontés à un dilemme éthique. L'EEG fait observer par ailleurs que chaque juge définit pratiquement l'essentiel de sa conduite professionnelle selon sa conscience. Selon l'EEG, l'absence de formation et de conseils en matière d'éthique et de déontologie judiciaires constitue une défaillance du système à laquelle il convient de remédier ; une recommandation doit être formulée à cet effet (voir paragraphe 137).

169. Reconnaissant les contraintes et les possibilités qu'offre une petite juridiction, les mesures de sensibilisation devraient se concentrer sur les occasions de partager efficacement des connaissances. Par exemple, des manifestations de courte durée pourraient être envisagées, à des moments et en faisant appel à des méthodes qui permettent aux juges d'y participer et d'enrichir leurs connaissances sans porter atteinte aux procédures judiciaires – par exemple de courtes discussions après les audiences à la cour, animées par des juges de première instance, accompagnées d'un apprentissage électronique pouvant être mis en œuvre à des moments pratiques pour le juge.

V. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant les parlementaires

- i. envisager de restreindre davantage les exceptions au vote ouvert** (paragraphe 32) ;
- ii. 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** (paragraphe 43) ;
- iii. établir des règles et orientations écrites claires ainsi que des mécanismes de soutien pour le signalement ad hoc de tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un parlementaire et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière ou en commission)** (paragraphe 47) ;
- iv. (i) introduire un système de déclaration publique de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts pour les parlementaires et (ii) envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)** (paragraphe 56) ;
- v. 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** (paragraphe 57) ;
- vi. (i) 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** (paragraphe 63) ;

Concernant les juges et les procureurs

- vii. i) modifier la composition du Conseil de la magistrature de telle sorte qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et, en ce qui concerne les membres non juges, en excluant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; (ii) d'établir des critères de sélection objectifs et mesurables et une procédure de sélection transparente de façon à soutenir les qualités professionnelles et l'impartialité de tous les membres ; et ii) mettre en place des dispositions opérationnelles visant à garantir l'exercice efficace de ses fonctions de manière institutionnalisée** (paragraphe 91) ;

- viii.** veiller à ce que la nomination des juges, ainsi que la confirmation de leur statut permanent après l'achèvement d'une période probatoire, le cas échéant, soient réglementées selon des critères clairs et objectifs, fondés sur le mérite eu égard aux qualifications, à l'intégrité, à la compétence et à l'efficacité, au terme d'une procédure transparente et suffisamment motive (paragraphe 100) ;
- ix.** réglementer le système de sélection, de nomination, de renouvellement et de révocation de mandat, ainsi que les responsabilités du chef de juridiction (qu'il ou elle soit issu/e du système judiciaire ou non) (paragraphe 103) ;
- x.** assurer la cohérence, l'objectivité, la transparence et l'équité de l'attribution des affaires, notamment en renforçant les critères d'attribution (paragraphe 120) ;
- xi.** (i) procéder à une analyse de la charge de travail, des procédures internes et des ressources (humaines et techniques) du système judiciaire, en vue d'améliorer et de rationaliser son fonctionnement et de garantir que les affaires soient attribuées et traitées sans retards excessifs, et (ii) assurer que des mesures de mise en œuvre appropriées soient prises par la suite. Le processus mis en place pour la réalisation de cette analyse devra être aussi inclusif que possible (notamment par une consultation, d'abord et avant tout, des juges eux-mêmes, ainsi que des professionnels du droit, et de la société civile au sens large) et les résultats publiés en conséquence (paragraphe 125) ;
- xii.** (i) renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information mise à la disposition du public sur le travail des institutions judiciaires, et (ii) veiller à ce que toutes les décisions judiciaires soient publiées dans un format accessible, de préférence en utilisant les technologies de l'information, et mises à la disposition de l'ensemble des professionnels du droit et du grand public (paragraphe 134) ;
- xiii.** (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 (paragraphe 137) ;
- xiv.** réviser le cadre juridique de la responsabilité disciplinaire des juges en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité, notamment (i) en développant les exigences relatives à l'ouverture de procédures disciplinaires ; (ii) en définissant les infractions disciplinaires et en les associant à une gamme nuancée de sanctions ; (iii) en prévoyant des voies de recours (paragraphe 164).

171. 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 mars 2022. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

172. Le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport 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 49 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.
