

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 2 mars 2021

Public
GrecoRC3(2020)4

Troisième cycle d'évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur Saint-Marin

« Incriminations (STE 173 et 191, Principe directeur 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis »

Adopté par le GRECO
lors de sa 86^e Réunion Plénière
(26-29 octobre 2020)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour mettre en œuvre les cinq recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2), concernant deux thèmes, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis** : Articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - plus généralement - Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 71^e Réunion Plénière (18 mars 2016) et rendu public le 12 juillet 2016, suite à l'autorisation de Saint-Marin (Greco Eval III Rep (2016) 2F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité de Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière (22 juin 2018) et rendu public le 18 mars 2019, suite à l'autorisation de Saint-Marin ([GRECO RC3\(2018\)9](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Saint-Marin ont remis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 2 janvier 2020 et a servi de base à l'élaboration du deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Islande de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité sur le Thème I - Incriminations. Le Rapporteur désigné est M. Helgi Magnús GUNNARSSON. Il a été assisté par le secrétariat du GRECO pour rédiger le Rapport de Conformité.
5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé quatre recommandations à Saint-Marin concernant le thème II – Transparence du financement des partis, et que toutes ont été jugées mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante dans le Rapport de Conformité. Le présent rapport n'évalue donc pas de recommandations concernant le Thème II et porte uniquement sur le Thème I – Incriminations (voir ci-dessous).

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé six recommandations à Saint-Marin concernant le Thème I. La recommandation i a été considérée comme mise en œuvre de manière satisfaisante. La conformité avec les autres recommandations est examinée ci-après.

Recommandation ii

7. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions relatives aux infractions de corruption soient interprétées de sorte à prendre explicitement en considération les cas de corruption commise via un intermédiaire, ainsi que les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers.*

8. Le GRECO rappelle que le Groupe de travail interdépartemental sur le GRECO avait préparé un projet de modification de la loi ; toutefois, compte tenu du fait que le projet en était encore à un stade peu avancé, il a jugé la recommandation non mise en œuvre.
9. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la loi n° 119 du 2 août 2019 (art. 3) apporte au Code pénal (art. 374 *quater*) des modifications en vertu desquelles les infractions de corruption concernent les infractions commises via des intermédiaires, ainsi que les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers.
10. Le GRECO a vu la législation, telle que modifiée, et note avec satisfaction les mesures prises par Saint-Marin pour faire en sorte que toutes les infractions de corruption concernent les intermédiaires et les tiers. Il sera important de s'assurer que ce sera aussi le cas lorsque Saint-Marin érigera le trafic d'influence en infraction, conformément à la recommandation iv.
11. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iii

12. *Le GRECO a recommandé d'incriminer explicitement la corruption active et passive des arbitres nationaux et étrangers ainsi que des jurés étrangers, conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.*
13. Le GRECO rappelle que le Groupe de travail interdépartemental sur le GRECO avait préparé un projet de loi ; toutefois, compte tenu du fait que le projet en était encore à un stade peu avancé, il a jugé la recommandation non mise en œuvre.
14. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la loi n° 119 du 2 août 2019 (art. 2) apporte au Code pénal (art. 374 *ter*) des modifications qui érigent clairement en infraction la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers et de jurés étrangers.
15. Le GRECO a vu la nouvelle loi et prend note avec satisfaction des mesures prises par Saint-Marin pour inclure la corruption des arbitres nationaux et étrangers et des jurés étrangers et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv

16. *Le GRECO a recommandé d'incriminer le trafic d'influence actif et passif, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption.*
17. Le GRECO rappelle que le Groupe de travail interdépartemental sur le GRECO avait préparé un projet de loi ; toutefois, compte tenu du fait que le projet en était encore à un stade peu avancé, il a jugé la recommandation non mise en œuvre.
18. Les autorités de Saint-Marin expliquent que le trafic d'influence n'est pas érigé en infraction dans la législation nationale et que la question reste en suspens. Des élections législatives ont eu lieu en décembre 2019 et les programmes électoraux de certains partis proposaient de créer une infraction de trafic d'influence.
19. Le GRECO regrette que le trafic d'influence ne constitue pas encore une infraction pénale à Saint-Marin. Il demande instamment aux autorités de mener une action résolue à cet égard et conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v

20. *Le GRECO a recommandé d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption.*
21. Le GRECO rappelle que le Groupe de travail interdépartemental sur le GRECO avait préparé un projet de loi ; toutefois, compte tenu du fait que le projet en était encore à un stade peu avancé, il a jugé la recommandation non mise en œuvre.
22. Les autorités de Saint-Marin expliquent que, conformément à la loi n° 119 du 2 août 2019 (art. 1), l'infraction de corruption dans le secteur privé a été introduite dans le Code pénal (article 317 bis), comme suit :

Article 317 bis du Code pénal : Corruption dans le secteur privé

Un directeur, gérant, auditeur, curateur, liquidateur, administrateur extraordinaire, mandataire d'une entreprise ou d'une autre entité, même dénuée de personnalité juridique, exerçant des activités commerciales, qui reçoit pour lui-même ou pour un tiers un avantage indu, ou accepte la promesse d'un avantage pour s'abstenir d'agir, retarder une action ou agir en violation des obligations inhérentes à sa fonction ou en violation du devoir de loyauté, sera sanctionné par une peine d'emprisonnement au deuxième degré, une interdiction d'exercer des fonctions publiques et des droits politiques, et par une amende journalière.

Si l'auteur de l'infraction est une personne placée sous la direction ou le contrôle de l'une des personnes mentionnées au premier paragraphe, il sera sanctionné par une peine d'emprisonnement de premier degré, une interdiction d'exercer des fonctions publiques et des droits politiques, et par une amende journalière au deuxième degré.

Les sanctions visées aux paragraphes précédents s'appliquent aussi à la personne qui donne ou promet l'avantage indu.

Les sanctions prévues aux paragraphes précédents sont aggravées d'un degré si l'entreprise ou l'entité a bénéficié d'allègements fiscaux ou de sécurité sociale, de financements, d'avantages ou d'aides de l'État en rapport avec l'activité à laquelle se rapporte l'acte exécuté, retardé ou omis. Les mêmes sanctions s'appliquent si l'entreprise ou l'entité est entièrement ou partiellement détenue par l'État.

23. Le GRECO note que le libellé actuel de l'infraction de corruption dans le secteur privé est différent de celui préparé par le Groupe de travail interdépartemental et soumis à son examen au moment du Rapport de Conformité. À l'époque, l'infraction se conformait davantage à la Convention pénale sur la corruption (STE 173). En l'état actuel des choses, l'infraction de corruption créée récemment dans le secteur privé ne couvre pas tous les éléments matériels de l'infraction, notamment l'« offre » (corruption active) et la « demande » (corruption passive) de l'avantage indu.
24. De surcroît, en ce qui concerne l'éventail des personnes concernées, le libellé actuel de l'infraction fait uniquement mention des postes de direction (directeur, gérant, auditeur, curateur, liquidateur, administrateur extraordinaire, mandataire d'une entreprise ou d'une autre entité, même dénuée de personnalité juridique), au risque d'exclure d'autres personnes qui dirigent une entité privée. S'agissant des autres types de postes, la loi fait référence aux personnes soumises à la direction ou au contrôle de celles occupant des postes de direction, mais il est impossible de savoir avec certitude si elle couvre d'autres types de relations, même en l'absence de contrat de travail. Le GRECO note que le libellé de la Convention est plus large en vue de couvrir « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé ». De ce fait, le GRECO se demande si la criminalisation de la corruption dans le secteur privé à Saint-Marin ne risque pas de compliquer à l'excès, et surtout de restreindre, l'éventail des auteurs d'infractions au regard de la Convention. La jurisprudence clarifiera peut-être ces questions à l'avenir, mais le GRECO considère que de nouveaux ajustements juridiques auraient un impact positif dans ce domaine.

25. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO a recommandé de garantir la compétence de Saint-Marin pour toutes les infractions de corruption commises à l'étranger (i) par des ressortissants saint-marinais, des agents publics ou des membres d'assemblées publiques de Saint-Marin, conformément à l'article 17, paragraphe 1, sous-paragraphe b ; (ii) impliquant des agents publics ou des membres d'assemblées publiques de Saint-Marin, conformément à l'article 17, paragraphe 1, sous-paragraphe c de la Convention pénale sur la corruption.*
27. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il a salué l'adoption du décret-loi n° 80 du 20 juin 2016 établissant une large compétence en matière de corruption dans le secteur public. Il a toutefois noté que les règles en matière de compétence devaient encore être ajustées concernant les infractions de corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence et la corruption de jurés et d'arbitres. En conséquence, il a jugé la recommandation vi partiellement mise en œuvre.
28. Les autorités de Saint-Marin indiquent que la loi n° 119 du 2 août 2019 (art. 4) introduit des modifications au Code pénal (art. 6) qui élargissent la compétence en matière de corruption de jurés et d'arbitres, ainsi que de corruption dans le secteur privé.
29. Le GRECO se félicite de cette nouvelle évolution législative. Saint-Marin jouit de larges compétences pour poursuivre toutes les infractions de corruption dans les secteurs public et privé incriminées dans la législation nationale. Il sera important de veiller à préserver cette large base de compétence lors des modifications ultérieures de la législation nationale pour la rendre conforme aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), notamment au regard du trafic d'influence, conformément à la recommandation iv.
30. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

31. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Saint-Marin a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Sur les deux recommandations restantes, une a été partiellement mise en œuvre et une n'a pas encore été mise en œuvre.
32. Plus précisément, s'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii et vi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. La recommandation v a été partiellement mise en œuvre. La recommandation iv n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis, les recommandations (i à iv) ont toutes été mises en œuvre de manière satisfaisante (voir le paragraphe 5).
33. En ce qui concerne la conformité aux recommandations évaluées dans le présent rapport, le GRECO se félicite de l'adoption de la loi n° 119 du 2 août 2019, qui modifie le Code pénal en matière d'infractions de corruption, notamment en abordant spécifiquement la question des intermédiaires et des tiers bénéficiaires, en prévoyant une base de compétence plus large et, surtout, en érigeant en infraction la corruption dans le secteur privé. S'agissant de ce dernier point, de nouveaux ajustements législatifs apparaissent nécessaires en vue de mieux traiter les actes

matériels et d'élargir l'éventail des auteurs d'infractions. Enfin, Saint-Marin n'a pas encore érigé le trafic d'influence en infraction ; une action plus résolue doit suivre à cette fin.

34. L'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant Saint-Marin.
35. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.