

Adoption : 22 juin 2018
Publication : 18 mars 2019

Public
GrecoRC3(2018)9

Troisième Cycle d'Evaluation

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 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour mettre en œuvre les 10 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2), concernant différents 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 – le 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^{ème} 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](#)).
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 30 septembre 2017 et servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Islande et le Monténégro de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Björn THORVALDSSON, au nom de l'Islande, et M. Dušan DRAKIC, pour le compte du Monténégro. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour rédiger ce Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Évaluation et donne une évaluation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de chaque recommandation (partiellement ou non mise en œuvre) est appréciée sur la base d'un Rapport de situation ultérieur que les autorités sont tenues de présenter 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, a adressé six recommandations à Saint-Marin concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé de procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et de son Protocole additionnel (STE n° 191).*

8. Les autorités indiquent que Saint-Marin a déposé son instrument de ratification de la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel le 30 août 2016. Les deux instruments sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2016.
9. Le GRECO se félicite de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention pénale sur la corruption et de son Protocole additionnel et conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandations ii à v.

10. *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 (recommandation ii) ;*
 - *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 (recommandation iii) ;*
 - *incriminer le trafic d'influence actif et passif, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (recommandation iv) ;*
 - *incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (recommandation v).*
11. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le Groupe de travail interdépartemental sur le GRECO a rédigé un projet de loi visant à transposer ces recommandations. Ce projet est en cours d'évaluation pour le gouvernement de Saint-Marin et devrait être prochainement soumis à la consultation du Parlement.
12. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite de la préparation d'amendements législatifs en vue d'harmoniser le Code pénal de Saint-Marin avec les dispositions de la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. Le projet reçu par le GRECO suit étroitement ces instruments et peut par conséquent satisfaire aux recommandations ii, iii, iv et v. Cependant le projet en est encore à un stade peu avancé – il doit encore recevoir l'approbation du gouvernement puis être examiné par le Parlement. Il serait donc prématuré à ce stade d'anticiper à quoi l'actuelle proposition pourrait aboutir. Le GRECO espère des mesures convaincantes en la matière.
13. Dans ces conditions, le GRECO ne peut que conclure que les recommandations ii, iii, iv et v n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation vi.

14. *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.

15. Les autorités de Saint-Marin se reportent au décret-loi n°80 du 20 juin 2016, qui modifie l'article 6 du Code pénal et, partant, élargit les compétences à, notamment, toutes les infractions de corruption (c'est-à-dire aux articles 372-374ter du Code pénal – corruption dans le secteur public) commises à l'étranger indépendamment de l'identité des délinquants.
16. Le GRECO salue les nouveaux développements législatifs. Saint-Marin jouit de larges compétences pour poursuivre toutes les infractions de corruption incriminées dans la législation nationale, qu'elles soient commises sur le territoire national (article 5, Code pénal) ou à l'étranger (article 6, Code pénal). Il sera, toutefois, important de veiller à ne pas oublier cette base de compétence large lors d'ajustements ultérieurs de la législation nationale aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191), notamment au regard de l'incrimination de la corruption de jurés et d'arbitres, de la corruption dans le secteur privé et du trafic d'influence, tel que recommandé ci-dessus (recommandations iii, iv et v). Le GRECO note que le projet de loi mentionné au paragraphe 11 du présent rapport aborde aussi cette question (les règles de compétence établies par l'article 6 du Code pénal seraient aussi étendues aux infractions de corruption dans le secteur privé, de trafic d'influence et de corruption des jurés et d'arbitres). Cependant, comme cela a déjà été noté, il serait prématuré à ce stade, compte tenu du fait que la proposition législative se trouve peu avancée, d'émettre d'autres suppositions.
17. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

18. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait formulé quatre recommandations concernant le Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

19. *Le GRECO a recommandé de (i) prévoir le fondement légal qui permettrait (i) d'élaborer de manière systématique des directives ou des dispositions qui donnent une interprétation contraignante de la législation sur les modalités de comptabilisation (a) du financement privé autre que les dons pécuniaires (par exemple les dons en nature, les prêts consentis à des conditions préférentielles, les tarifs réduits proposés par les médias, etc.), (b) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité et sont intégrés à d'autres partis ou fusionnent avec d'autres partis et (c) les actifs des partis ou mouvements politiques qui cessent leur activité, mais disposent encore d'un reliquat de subventions publiques ; et (ii) clarifier l'application des obligations comptables et de déclaration de la loi relative au financement des partis politique aux membres indépendants du Parlement.*
20. Les autorités de Saint-Marin indiquent, dès le départ que, le 22 mai 2017, le Parlement a adopté la loi n°50 modifiant la loi n°170 sur le financement des partis et mouvements politiques, qui aurait pour objectif de traiter les insuffisances identifiées dans l'évaluation du GRECO. En ce qui concerne la première composante de la recommandation i, la Commission de vérification des comptes est dotée du pouvoir spécial d'émettre un avis explicatif sur la comptabilité qui fait autorité, y compris les financements privés de tous ordres, les fonds de caisse des

partis/mouvements politiques ayant cessé leur activité ou fusionné avec d'autres. Les autorités confirment que les infractions à ces lignes directrices sont passibles de sanctions (sur la base des sanctions prévues à l'article 5 de la loi n°50). Par ailleurs, afin d'assurer leur large diffusion, les directives ci-dessus doivent être rapidement publiées sur le site internet du Grand Conseil général (Parlement). La Commission de vérification des comptes n'a toujours pas élaboré de lignes directrices.

21. S'agissant de la deuxième composante de la recommandation i, les amendements contraignent clairement chaque membre du Parlement à observer les mêmes obligations de conservation des données et de déclaration des éléments financiers auxquelles sont tenus les partis et mouvements politiques.
22. Le GRECO accueille avec satisfaction les amendements signalés qui précisent les obligations comptables non seulement des partis et mouvements politiques mais aussi de chaque membre du Parlement.
23. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

24. *Le GRECO a recommandé de (i) prévoir le fondement légal et les instructions qui permettraient au Secrétariat institutionnel de publier, en temps utile, les rapports financiers des partis politiques, ainsi que les rapports et les lignes directrices de la Commission de vérification, sur son site web et de trouver un moyen approprié pour faire en sorte que le public soit informé de la mise à disposition effective de ces informations ; et (ii) publier, en fonction de ses conclusions, des précisions sur le plafond des dépenses des partis politiques.*
25. Les autorités de Saint-Marin déclarent que la loi n°50 modifiant la loi n°170 – sur le financement des partis et mouvements politiques fait obligation au Secrétariat institutionnel de publier rapidement sur le site internet du Grand Conseil général les documents suivants : i) bilan financier des partis politiques ; ii) rapports de la Commission de vérification des comptes (et directives, voir aussi le paragraphe 20), et iii) détails du montant annuel de subventions publiques versées aux partis et mouvements politiques¹. Le Secrétariat institutionnel fournit des détails précis sur le plafond des dépenses des partis politiques depuis 2015 (donc, bien avant l'introduction des amendements législatifs)². Les documents et informations susmentionnés doivent être simultanément communiqués aux médias.
26. Le GRECO est satisfait des mesures prises pour renforcer la publicité et faciliter l'accès aux comptes des partis, aux rapports de vérifications de comptes et aux plafonds de dépenses.
27. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

28. *Le GRECO a recommandé de (i) prendre de nouvelles mesures visant à garantir le fonctionnement indépendant et impartial de la Commission de vérification; et (ii) veiller à ce*

¹ Le plafond de dépenses des partis et mouvements politiques est lié au montant annuel des financements publics, c'est-à-dire que chaque liste participant aux élections est assujettie à un plafond de dépenses qui ne pourrait dépasser 100% de la contribution versée au groupe le plus important au Parlement.

² <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/composizione/bilanci-partiti.html>

qu'elle dispose des compétences et des ressources appropriées pour enquêter sur toute irrégularité et faire respecter, le cas échéant, les dispositions applicables au financement des partis politiques.

29. Les autorités de Saint-Marin soulignent que la loi n°50 modifiant la loi n°170 – sur le financement des partis et mouvements politiques fixe de nouvelles règles pour assurer le renforcement de la structure, des pouvoirs et des ressources affectées au contrôle des finances politiques. En particulier, s'agissant de la Commission de vérification, elle se compose de trois commissaires aux comptes choisis par tirage au sort par le Bureau du Grand Conseil général sur le registre des commissaires tenu par le ministère de l'Industrie, qui ne sont pas membres de l'exécutif, du législatif ou des organes directeurs des partis/mouvements politiques. Leur mandat est fixé à deux ans et, afin d'assurer la continuité de la politique de la Commission, seul le premier membre tiré au sort jouit d'un mandat de trois ans. En cas de décès, démission ou révocation, un nouveau membre (membre remplaçant) est tiré au sort et son mandat prend fin le même jour que celui du membre décédé, démissionnaire ou révoqué (membre remplaçant). Des arrangements sont prévus par la loi pour garantir une rémunération appropriée des membres. Enfin, la Commission de vérification est habilitée à obtenir toute information dont elle peut avoir besoin à des fins de contrôle, notamment, directement auprès des responsables administratifs et des dirigeants des partis/mouvements politiques, y compris en procédant à des évaluations et contrôles dans les sièges sociaux respectifs. Elle peut aussi avoir accès aux informations comptables des partis/mouvements politiques détenues par les administrations publiques ou les institutions financière du pays, par l'entremise de la Banque centrale de la République de Saint-Marin.
30. Le GRECO note avec satisfaction les dispositions prévues dans la loi pour garantir l'indépendance et la continuité de la Commission de vérification, et préciser clairement ses pouvoirs d'inspection.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

32. *Le GRECO a recommandé de (i) définir clairement les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de les assortir de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives; et (ii) veiller à ce que le délai de prescription correspondant soit suffisamment long pour permettre de procéder au contrôle effectif du financement des partis politiques et de mener des enquêtes effectives à ce sujet.*
33. Les autorités de Saint-Marin évoquent la loi n°50 modifiant la loi n°170 – sur le financement des partis et mouvements politiques et les modifications introduites pour préciser les infractions aux règles de financement des partis politiques (par exemple, erreurs de comptabilité, déclaration tardive, violations graves, infractions répétées) et les associer à un large éventail de sanctions à la fois administratives et pénales (réduction ou suspension des subventions, amendes, inéligibilité et emprisonnement). En outre, la prescription pour ce type d'infraction a été portée (de trois ans) à cinq ans. Aucune sanction n'a été imposée depuis l'adoption récente de la loi. Le contrôle exercé sur les finances des partis en 2016 n'a révélé aucune violation de la loi; cela dit, il est prévu d'inclure, dans le rapport final de vérifications des comptes, quelques précisions concernant la bonne tenue des livres.
34. Le GRECO note avec satisfaction les dispositions prises par Saint-Marin pour renforcer le mécanisme de sanction des violations des règles de financement des partis politiques, y compris

en précisant la définition des infractions et des sanctions correspondantes et en réexaminant (allongeant) la durée de la prescription applicable.

35. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

36. **Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que Saint-Marin a mis en œuvre de façon satisfaisante cinq des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Sur les cinq recommandations restantes, une a été partiellement mise en œuvre et quatre n'ont pas encore été mises en œuvre.
37. Plus particulièrement, s'agissant du Thème I – Incriminations, la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre et les recommandations ii à v n'ont pas été mises 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.
38. Le GRECO félicite Saint-Marin des dispositions prises pour traiter de façon constructive toutes les recommandations concernant le financement des partis politiques. Il faut rappeler que le GRECO avait déjà pris acte, dans son précédent Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, des solides mesures de discipline financière en œuvre dans le fonctionnement quotidien des partis politiques. L'adoption, en 2017, de la loi n°50 modifiant la loi n°170 – sur le financement des partis et mouvements politiques, a entraîné d'autres améliorations, notamment en s'attaquant aux disparités législatives et aux questions confuses concernant les obligations comptables auxquelles sont assujettis les partis/mouvements politiques, ainsi que les membres indépendants du Parlement (concernant par exemple les dons non monétaires, des faits de fusions, scissions ou disparitions de partis politiques avec les fonds résiduels). Des règles supplémentaires ont été introduites pour renforcer le contrôle du financement des partis politiques, l'inspection des infractions alléguées et, enfin, leur sanction par le biais d'un vaste système de punitions administratives et pénales.
39. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO se réjouit de la ratification par Saint-Marin de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191). Une autre action positive a été la modification de la législation pénale qui a permis d'élargir la base des compétences en matière d'infractions de corruption dans le secteur public. Cela étant dit, d'autres adaptations sont encore nécessaires et certaines disparités demeurent, notamment, concernant l'incrimination du trafic d'influence, la corruption dans le secteur privé, la corruption des jurés et des arbitres, ainsi que l'aménagement des compétences correspondantes au regard de ces infractions. Un projet concernant ces questions serait en cours mais n'est pas encore parvenu devant le Parlement ; les autorités sont instamment invitées à engager une action plus résolue à cet égard.
40. Le GRECO invite le chef de la délégation de Saint-Marin à communiquer des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations ii à vi (Thème I – Incriminations) d'ici le 31 décembre 2019 au plus tard.
41. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et rendre cette traduction publique.