



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 17 juin 2022  
Publication : 17 juin 2022

Public  
GrecoRC4(2022)10

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

### SAINT-MARIN

Adopté par le GRECO lors de sa 91<sup>e</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 13-17 juin 2022)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Saint-Marin pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Saint-Marin, adopté par le GRECO lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (25 septembre 2020) et rendu public le 29 septembre 2020, avec l'autorisation de Saint-Marin ([GrecoEval4Rep\(2019\)1](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Saint-Marin ont remis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 28 mars 2022, ainsi que les informations soumises ultérieurement ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé le Monténégro (s'agissant des assemblées parlementaires) et la Suisse (s'agissant des institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Dušan DRAKIC, au titre du Monténégro, et M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse. Les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du pays avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (partiellement ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 14 recommandations à Saint-Marin. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

6. Les autorités ont tout d'abord souligné les efforts déployés sur les plans législatif et administratif pour donner suite aux recommandations du GRECO, qui appelaient à favoriser le consensus entre les différents acteurs politiques du pays. Les résultats obtenus, pour chacun des groupes professionnels visés par ce rapport, et le large soutien reçu sont décrits ci-après.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé d'envisager de restreindre davantage les exceptions au vote ouvert.*
8. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le Secrétariat institutionnel<sup>1</sup> a réalisé une enquête qui a corroboré que, depuis juillet 2019 jusqu'à présent, le Grand Conseil général n'a jamais eu recours, pas même dans le cas de sujets présentant une dimension éthique importante, à la possibilité prévue par la loi n° 3/2019 du vote à

---

<sup>1</sup> Le Secrétariat institutionnel est un bureau administratif qui fait partie de l'administration publique et fournit un soutien administratif aux organes constitutionnels de Saint-Marin, à savoir les capitaines-régents, le Grand Conseil (Parlement), les commissions parlementaires respectives et la Cour constitutionnelle.

bulletin secret<sup>2</sup>. En ce qui concerne les nominations, si aucun conseiller ne s'y oppose, les capitaines-régents, selon la coutume établie, procèdent à un vote ouvert. De 2019 à ce jour, seuls 20 votes de nomination (sur un total de 295) ont été effectués par scrutin, dont six concernaient l'élection des capitaines régents (qui, selon la loi constitutionnelle, doit avoir lieu par scrutin). Sur la base de la pratique recueillie par le Secrétariat institutionnel, les chefs des groupes parlementaires respectifs ont jugé le cas insuffisant pour modifier la législation actuelle.

9. Le GRECO prend note de la mise à jour fournie par les autorités qui apporte un éclairage supplémentaire sur le recours au vote à bulletin secret à Saint-Marin. Il est rappelé que le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle a reconnu le bon niveau de transparence des travaux législatifs à Saint-Marin, mais a exprimé des réserves quant à la possibilité prévue par la loi de recourir au vote à bulletin secret dans certaines circonstances (c'est-à-dire les nominations personnelles et les lois présentant une dimension éthique importante). Le GRECO note que la question a été examinée par les autorités, comme recommandé, et que, à la lumière de la pratique existante (le vote ouvert étant la règle et le vote à bulletin secret strictement limité non seulement par la loi mais aussi dans son application réelle), elles ont déterminé qu'il n'y a pas de réel besoin de modifier la législation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO a recommandé qu'un code de conduite, assorti de commentaires et/ou d'exemples concrets (y compris de dispositions et orientations concernant les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive de l'information et des ressources publiques, les contacts avec des tiers et des lobbyistes, et la préservation de la réputation, ainsi que des limitations sur certaines activités), soit adopté pour les membres du Grand Conseil général et qu'il soit porté à la connaissance du public.*
12. Les autorités de Saint-Marin indiquent que, le 21 mars 2022, le Bureau du Grand Conseil général a voté à l'unanimité en faveur du code de conduite à l'intention des membres du Grand Conseil général dont l'adoption a ensuite été approuvée à l'unanimité par lesdits membres (décision n° 29/2022). Le code entrera en vigueur le 1er juillet 2022. Il comporte une annexe qui intègre des notes explicatives et des exemples concrets sur ses dispositions. Il prévoit en outre la création d'un comité consultatif qui sera chargé de rendre des avis sur les (éventuels) conflits d'intérêts et d'adresser de nouvelles directives sur l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions du code (voir également recommandation vi ci-dessous). Les autorités précisent en outre que le code de conduite a été très médiatisé<sup>3</sup> et a été publié au Journal officiel<sup>4</sup> de la République de Saint-Marin.
13. Le GRECO se félicite de la récente adoption du code de conduite à l'usage des membres du Grand Conseil général, qui traite des grands principes éthiques, des conflits d'intérêts, des cadeaux ou avantages similaires et de l'utilisation abusive des informations et ressources publiques (les dispositions relatives aux déclarations des membres du Grand Conseil général seront examinées ci-après). Toutes les

---

<sup>2</sup> La loi qualifiée n° 3/2018, Règlement du Grand Conseil général, est entrée en vigueur en juillet 2019 (conformément à la règle transitoire visée à son article 104). L'article 53, de la loi n° 3/2018, prévoit le scrutin secret lors du vote des nominations. Il établit également que les projets de loi relatifs à des questions présentant une dimension éthique importante (par exemple, l'avortement, les soins de fin de vie) et concernant les droits de l'homme fondamentaux, ainsi que les actes relatifs à des personnes spécifiques pourraient être exclus du vote ouvert par un vote à la majorité des deux tiers du Bureau du Grand Conseil général.

<sup>3</sup> Voir par exemple, <https://www.sanmarinortv.sm/news/politica-c2/codice-di-condotta-per-i-consiglieri-ecco-le-principali-indicazioni-a220622>.

<sup>4</sup> <https://www.bollettinoufficiale.sm/on-line/home.html>.

recommandations adressées par le GRECO à Saint-Marin au sujet des parlementaires trouvent clairement un écho dans le code et les dispositions qui touchent aux questions de déontologie sont suffisamment exhaustives. Le code de conduite a en outre été publié dans les médias et au Journal officiel de la République de Saint-Marin et donc porté à l'attention du public. Conformément à ses règles établies, le GRECO insiste sur l'importance qu'un tel code soit conçu comme un document « vivant ». Cependant, en fonction des évolutions de sa mise en œuvre, il sera susceptible de faire l'objet d'aménagements supplémentaires pour tenir compte de nouveaux enjeux/problématiques au fur et à mesure de sa mise en œuvre (s'agissant par exemple du lobbying – une question qui n'avait pas été considérée comme posant problème lors de la visite d'évaluation, mais à l'égard de laquelle le GRECO a appelé les autorités à rester vigilantes).

14. S'agissant des commentaires et/ou des exemples concrets qui, conformément à la recommandation ii, doivent accompagner le code, une annexe contient des orientations concernant les conflits d'intérêts. Le GRECO croit comprendre que le comité consultatif étoffera des orientations dès qu'il sera opérationnel et à la lumière de son expérience. Il est notamment prévu qu'il publie un document contenant des directives, des critères indicatifs et des principes éthiques généraux à l'usage des parlementaires, qui sera remis à chacun des membres et mis à la disposition du grand public (voir également recommandation vi ci-dessous). Autant de travaux qu'il reste donc à accomplir pour assurer la pleine mise en œuvre de la recommandation ii.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO a recommandé 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).*
17. Les autorités de Saint-Marin indiquent qu'en vertu de l'article 3 (paragraphe 6) du code d'éthique, les membres du Grand Conseil général sont tenus de signaler sans délai tout conflit d'intérêts réel ou supposé en lien avec une question donnée avant de prendre la parole ou de voter au sein du Grand Conseil général ou de l'un de ses organes ou avant d'être nommés à une autre fonction ou mandat. Les notes explicatives, figurant en annexe du code, reviennent plus en détail sur ce point en donnant notamment des exemples concrets de conflits d'intérêts. Le comité consultatif, par son rôle d'orientation, devrait également apporter des éclairages dans ce domaine. À cet égard, le code dispose que, en cas de conflit d'intérêts survenant lors d'une réunion, le comité consultatif doit rendre un avis avant le débat ou le vote.
18. Le GRECO se félicite que le code d'éthique fasse obligation aux parlementaires de déclarer tout conflit d'intérêts réel ou supposé avant de prendre part à la prise de décision. Il note à cet égard que le comité consultatif fournira des conseils et d'appui. Ces mesures vont dans le sens de la recommandation.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv.**

20. *Le GRECO a recommandé (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).

21. S'agissant du volet (i) de la recommandation, les autorités de Saint-Marin renvoient à l'article 4 du code de conduite, en vertu duquel les membres du Grand Conseil général doivent autoriser la transmission annuelle au Secrétariat institutionnel (de l'État) (i) par l'administration fiscale, d'une copie de leur déclaration d'impôt contenant des informations sur les biens qu'ils possèdent (terrains et bâtiments) et de la déclaration contenant des informations sur leurs actifs, avoirs financiers et parts sociales détenus à l'étranger (appelée DAPEF - *dichiarazione delle attività patrimoniali e finanziarie detenute all'estero e delle quote societarie ovunque detenute*) et (ii) par la Banque centrale de Saint-Marin, des données rendant compte de leur situation d'endettement. En outre, les membres du Grand Conseil général sont tenus de déclarer chaque année (i) s'ils exercent un mandat social au sein de sociétés, d'organisations non gouvernementales, d'associations et de fondations ou d'autres entités juridiques ainsi qu'au sein d'associations professionnelles ; (ii) s'ils détiennent des actions ou des parts dans des sociétés établies à Saint-Marin ou sont constituants ou bénéficiaires d'un trust ; (iii) s'ils reçoivent un soutien ou un avantage financiers, y compris en biens ou en services, en dehors de la rémunération institutionnelle liée à leur mandat parlementaire, octroyée par des tiers dans le cadre de leurs activités politiques, en précisant l'identité de ces derniers. Ces informations seront publiées sur le site internet du Grand Conseil général afin que le public puisse les consulter et seront retirées du site dès que le membre concerné cessera d'exercer ses fonctions pour quelque raison que ce soit. La déclaration d'impôt sur le revenu contient déjà des informations sur les personnes à charge, notamment sur le conjoint dès lors que son revenu est inférieur à 7 500 EUR par an. Après avoir analysé la situation dans d'autres États membres du GRECO et discuté de la façon d'aborder ce problème à Saint-Marin, les chefs des groupes parlementaires ont estimé que cette mesure se rapprochait de la partie (ii) de la recommandation et ont exclu la nécessité de toute autre obligation à cet égard.
22. Le GRECO se félicite que, concernant le volet (i) de la recommandation, le code de conduite oblige les parlementaires à autoriser la transmission et la publication annuelles de leur déclaration d'impôt, de la déclaration DAPEF et de leurs titres de dettes. Ces mesures vont dans le sens de la recommandation.
23. S'agissant du volet (ii) de la recommandation, le GRECO note que, lors de l'introduction du système de déclaration financière pour les parlementaires (un système qui faisait totalement défaut au moment de la visite d'évaluation du Quatrième Cycle), les autorités ont examiné s'il fallait/comment inclure dans les déclarations des parlementaires certaines informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge et ont décidé de n'exiger que ce qui est déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les informations sur le conjoint dont le revenu est inférieur à 7 500 EUR par an. Par conséquent, le GRECO accepte que les autorités aient examiné la question, comme l'exige la recommandation. Pourtant, il regrette que le résultat final de cette réflexion n'aille pas jusqu'au bout en termes de déclaration d'informations financières sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement besoin d'être rendues publiques).
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été a été traité de manière satisfaisante.

## **Recommandation v.**

25. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et une mise en œuvre efficaces des règles en matière d'intégrité (obligations de déclaration et normes de conduite) pour les parlementaires.*
26. Les autorités de Saint-Marin renvoient au code de conduite qui porte création du comité consultatif, chargé d'apporter une aide concrète sur les questions de déontologie et les éventuels conflits d'intérêts. Le comité consultatif se prononce également sur les cadeaux que reçoivent les parlementaires, notamment si leur valeur est supérieure à 100 EUR. Un parlementaire est tenu de se référer aux orientations du comité dans tout comportement ultérieur qu'il entend adopter. Si un parlementaire ne se conforme pas à l'avis ou aux orientations du comité consultatif, il peut expliquer les raisons de son désaccord. L'avis du comité consultatif et les motifs du désaccord du parlementaire seront rendus publics. Quant aux déclarations financières, leur publication relève de la responsabilité du Secrétariat institutionnel et la vérification de leur contenu de celle de l'administration fiscale.
27. Les autorités ajoutent en outre que, dans le contexte et le système électoral particuliers de Saint-Marin, une relation directe entre l'électeur et l'élu est établie. L'élection est une expression de la confiance en certains individus, plutôt qu'une simple méthode de nomination, et la responsabilité a finalement lieu aux urnes. C'est donc au sens de la responsabilité individuelle du parlementaire qu'il incombe de se comporter de manière éthique, et c'est l'électorat, lorsqu'il vote, qui décide quoi faire en cas d'inconduite.
28. Le GRECO note le rôle de soutien que doivent jouer le comité consultatif et le Secrétariat institutionnel en matière de mise en œuvre du code de conduite. Le GRECO prend également note du fait que les autorités ont débattu de l'approche à adopter concernant l'application particulière du code et ont établi que, dans le contexte national compte tenu des relations étroites entre les élus et leurs électeurs, la responsabilité politique serait suffisamment effective pour assurer le respect des règles. Bien que le GRECO reconnaisse qu'il appartient au pays lui-même de décider de la meilleure manière d'organiser le contrôle et l'application du code, il a quelques doutes quant à savoir si le système actuel fonctionnerait réellement dans la pratique. L'expérience de l'application du code nouvellement adopté sera déterminante et permettra de mieux tirer les conséquences des manquements à ses règles préventives.
29. Le GRECO comprend que le système actuel fondé sur la confiance est principalement orienté vers la sensibilisation et l'intériorisation d'une éthique parlementaire. Toutefois, le GRECO souligne la valeur des sanctions, qui peuvent être utilisées en dernier ressort pour renforcer la responsabilité professionnelle et préserver la crédibilité du mécanisme d'exécution disponible en interne, avant de recourir au droit pénal ou de laisser à l'électorat le soin de punir le représentant à un stade ultérieur lors du scrutin. Une telle approche aurait également le mérite de démontrer au public l'engagement déterminé du Grand Conseil général envers l'intégrité de ses membres. A cet égard, le GRECO attire l'attention sur la pratique recueillie et les mesures en place dans d'autres Etats membres pour assurer la discipline interne du parlement et le respect des normes professionnelles (par exemple, avertissements, suspension de certains droits ou avantages, exclusion des commissions, dénonciation, etc.)
30. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation vi.**

31. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire des mesures de formation et de sensibilisation pour les parlementaires sur la prévention de la corruption et les questions liées à l'intégrité et (ii) de mettre sur pied un mécanisme confidentiel chargé de fournir des conseils sur des questions de déontologie et dans l'éventualité d'un conflit d'intérêts lié à leurs fonctions et à leurs obligations.*
32. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le code de conduite porte création d'un comité consultatif doté d'une fonction de conseil et pouvant être sollicité à titre confidentiel. De même, le comité consultatif est chargé de promouvoir des activités d'information et de sensibilisation. En outre, en se fondant sur son expérience, il publiera un document contenant des lignes directrices, des critères indicatifs et des principes éthiques généraux, qui sera remis à chacun des membres et également mis à la disposition du grand public. Cette publication pourra être régulièrement enrichie d'explications complémentaires sur les bonnes pratiques et d'exemples concrets tirés de l'expérience du comité consultatif en matière de traitement de cas individuels.
33. Le code dispose que le comité consultatif sera composé d'un nombre égal de représentants du/des partis au pouvoir et des partis d'opposition et pour la durée de la législature. Le comité est assisté du directeur du Secrétariat institutionnel de l'État (ou son délégué) et, à sa demande, de l'avocat général de l'État (ou son délégué). Sa présidence est assurée à tour de rôle par chacun de ses membres pour une période de six mois. Des règles en matière de prise de décision sont élaborées.
34. Le GRECO se félicite que le code de conduite récemment adopté a établi un système de sensibilisation et de conseil susceptible de répondre aux exigences de la recommandation. Le comité consultatif n'est toutefois pas encore opérationnel.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### *Prévention de la corruption des juges et/ou des procureurs<sup>5</sup>*

36. S'agissant des recommandations à l'intention des juges et des procureurs, les autorités attirent l'attention sur le fait que la République de Saint-Marin a approuvé une réforme majeure de son système judiciaire, donnant lieu à l'adoption de la loi constitutionnelle n° 1/2021 et de la loi qualifiée n° 2/2021. Les autorités rappellent que dans le système juridique saint-marinais, une loi constitutionnelle doit être approuvée à la majorité qualifiée des deux tiers des membres du Grand Conseil général ou à la majorité absolue et par référendum de confirmation. Une loi qualifiée est approuvée à la majorité absolue des membres du Grand Conseil général. Les deux précédentes réformes du système judiciaire ont été menées en 2003 et 2011. D'autres mesures administratives ont été mises en œuvre dans le secteur de la justice, comme décrit ci-après.

### **Recommandation vii.**

37. *Le GRECO a recommandé (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 sélection objectifs et mesurables et une procédure de sélection transparente de façon à soutenir les qualités professionnelles et l'impartialité de tous les membres ;*

---

<sup>5</sup> Pour rappel, à Saint-Marin, les procureurs et les juges appartiennent au même ordre professionnel : celui des « magistrats ».

*et (iii) de mettre en place des dispositions opérationnelles visant à garantir l'exercice efficace de ses fonctions de manière institutionnalisée.*

38. Les autorités de Saint-Marin renvoient à la loi constitutionnelle n°1 du 7 décembre 2021 sur la magistrature, l'ordre judiciaire et le Conseil de la magistrature qui est entrée en vigueur le 12 décembre 2021. En vertu de cette loi, le Conseil de la magistrature est chargé de garantir l'autonomie et l'indépendance de la justice. Il se compose de huit membres : quatre magistrats (trois commissaires aux lois et un juge d'appel/juge d'appel suprême, qui sont élus par leurs pairs à la majorité qualifiée des deux tiers) et quatre membres non professionnels (élus par le Grand Conseil général, c'est-à-dire, le Parlement, à la majorité qualifiée des deux tiers, parmi les ressortissants saint-marinais qui ne sont pas magistrats et qui satisfont à la condition d'être professeur universitaire de droit ou qui sont diplômés en droit ou justifient d'une solide expérience en matière judiciaire. Ils ne peuvent être membres ni du Grand Conseil général ni du Congrès d'État). Les membres non professionnels ne sont pas immédiatement rééligibles contrairement aux magistrats qui le sont une seule fois. Le chef de juridiction est un membre de droit sans droit de vote ; il n'est pas pris en compte dans le calcul du quorum structurel et fonctionnel pour l'adoption des décisions.
39. Les autorités détaillent en outre l'évaluation des mérites et des qualités des membres du Conseil de la magistrature. En ce qui concerne les magistrats, les critères de sélection objectifs et mesurables de la compétence, l'expérience, l'aptitude en matière de compréhension de la vie judiciaire et de discussion ainsi que de leur culture de l'indépendance et de l'intégrité sont assurés à deux égards : a) seuls les magistrats confirmés dans leurs fonctions et devenus magistrats permanents et les plus hautes fonctions (les juges des appels suprêmes ou les juges des appels) peuvent être nommés ; b) les membres qui sont magistrats sont soumis aux règles déontologiques prévues pour tous les magistrats par le Code de déontologie récemment approuvé. En ce qui concerne les membres qui ne sont pas magistrats, élus par le pouvoir législatif, la loi constitutionnelle n° 1/2021 fixe expressément les exigences en termes de compétence et d'aptitudes professionnelles : seuls les professeurs universitaires de droit, ou diplômés en droit ou ayant une expérience consolidée en matière judiciaire peuvent être élus. En outre, ils sont élus à la majorité renforcée des deux tiers du Parlement, ce qui contribue à garantir leur autorité, leur impartialité et leur neutralité vis-à-vis des influences politiques. Pour eux, la loi constitutionnelle n° 1/2021 prévoit des motifs d'incompatibilité exprimés (article 15), étendus également aux parents ou aux partenaires, tandis que le règlement intérieur du Conseil de la magistrature (article 4) établit que toute personne « qui se trouve dans une situation concrète et actuelle d'incompatibilité ou de conflit d'intérêts à l'égard d'une décision donnée en informe le Conseil de la magistrature et s'abstient ». Enfin, le Conseil de la magistrature, lors de sa première réunion inaugurale, vérifie les qualifications et les exigences de tous les membres (article 15, paragraphe 9, de la loi constitutionnelle n° 1/2021). Le Conseil de la magistrature a effectivement vérifié les qualifications et les exigences des membres élus lors de sa première réunion du 17 mars 2022. Les CV des membres du Conseil de la magistrature sont publics et disponibles sur le site internet du Conseil de la magistrature<sup>6</sup>.
40. Les membres actuels qui ne sont pas magistrats ont été élus à l'unanimité par le Parlement. Deux d'entre eux, qui sont des avocats qualifiés pour pratiquer le droit et ayant des dizaines d'années d'expérience, sont également soumis aux devoirs de conduite énoncés dans le statut de l'ordre des avocats, qui, entre autres, exigent la loyauté, l'intégrité morale et l'équité. Les deux autres sont des avocates à la retraite : l'une membre a une longue carrière à la fois dans l'administration publique

---

<sup>6</sup> <http://www.consigliogiudiziario.sm/on-line/home/composizione/componenti.html>.



où elle a occupé des postes de direction, et dans d'autres institutions (elle a été capitaine-régente et membre de la commission parlementaire pour la justice) ; l'autre a été plusieurs fois présidente et membre du Conseil d'administration de l'Association des avocats et notaires de Saint-Marin, ainsi que membre du Conseil scientifique de l'Institut juridique de Saint-Marin. Aucun de ces membres qui ne sont pas magistrats n'est actif en politique. La sélection des membres non-magistrats fait suite à des consultations parmi les membres de l'Ordre des Avocats et des Notaires, ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile, qui ont abouti à leur nomination à l'unanimité par le Grand Conseil général.

41. Le mandat des membres du Conseil de la magistrature est d'une durée de quatre ans à compter de la première réunion. En règle générale, le Conseil se réunit tous les trois mois, à moins que des réunions soient convoquées à l'initiative des capitaines-régents ou à la demande de trois membres élus. Les capitaines-régents assurent la présidence du Conseil de la magistrature, en leur qualité de *super partes* et de garants suprêmes de la Constitution ; ils n'ont pas de droit de vote et délèguent l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la magistrature au chef de juridiction. Le ministre de la Justice et le président de la commission parlementaire pour la justice ne sont pas membres du Conseil de la magistrature. Ils sont informés de l'ordre du jour des réunions du Conseil de la magistrature et de ses décisions et ne peuvent intervenir dans ces réunions que pour faire des communications ou apporter ou demander des éclaircissements. Les autorités soulignent qu'il s'agit d'une interaction visant au dialogue et à l'échange institutionnel, nécessaire mais non susceptible d'influencer indûment le processus décisionnel du Conseil, dans lequel le ministre de la Justice et le président de la commission parlementaire pour la justice ne participent pas et n'ont pas le droit de vote.
42. Les décisions du Conseil de la magistrature sont adoptées à la majorité des membres présents ayant le droit de vote. En cas d'égalité des voix, les décisions sont réputées non adoptées. La loi prévoit que le Conseil de la magistrature adopte son règlement intérieur à la majorité qualifiée, celui-ci a été adopté le 20 avril 2022. Les membres du Conseil de la magistrature ne peuvent être tenus pour responsables des opinions ou des votes exprimés dans l'exercice de leurs fonctions.
43. Le GRECO constate avec satisfaction qu'une réforme législative approfondie a suivi pour remédier aux diverses insuffisances recensées dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle concernant la composition et le fonctionnement du Conseil de la magistrature. Le nouveau système témoigne d'une refonte complète prévoyant plusieurs garanties d'indépendance, notamment l'interdiction de toute affiliation politique, les garanties en matière de non-responsabilité, les majorités requises, les droits de vote et plus généralement les procédures relatives à la prise de décision (y compris durant les périodes transitoires), etc. Le GRECO se félicite en particulier que le statut de membre de droit des représentants des pouvoirs exécutif et législatif au sein du Conseil de la magistrature ait été supprimé. Les capitaines-régents président officiellement le Conseil de la magistrature, mais en délèguent l'organisation et le fonctionnement au chef de juridiction<sup>7</sup>. Il convient de rappeler que

---

<sup>7</sup> Saint-Marin est une république parlementaire, dirigée par deux capitaines-régents, élus tous les six mois par le Grand Conseil général (Parlement), habituellement parmi les membres qui le composent. Les deux capitaines-régents exercent conjointement les fonctions de chef d'État et de gouvernement, qui sont de nature protocolaire, représentative et honorifique, à savoir qu'ils promulguent des lois, dirigent et coordonnent les procédures en amont de la formation du gouvernement, président les grandes instances de l'État (Grand Conseil général, Congrès d'État, Conseil des XII, Conseil de la magistrature, etc.). Les Régents représentent un organe *super partes* garant de la Constitution. Leurs fonctions consistent, en cas de crise ou de vacance du gouvernement, à consulter les partis politiques pour établir la possibilité de former un nouveau gouvernement de coalition, ou à convoquer des réunions politiques. En outre, en cas de nécessité ou d'urgence, ils ont le pouvoir d'adopter des lois par l'intermédiaire de décrets de régence, qui devront être ratifiés par le Grand Conseil général dans un délai de trois mois.

dans son Avis n° 10 (2007) et plus récemment dans son Avis n° 24 (2021), le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)<sup>8</sup> reconnaît que dans les régimes parlementaires où le chef de l'État n'a que des pouvoirs formels, rien ne s'oppose à ce que la présidence du Conseil de la magistrature lui soit confiée.

44. La loi constitutionnelle n°1/2021 établit également des critères et des procédures clairs pour sélectionner les membres (magistrats et non-magistrats) du Conseil de la magistrature. En outre, ladite loi prévoit une plus grande institutionnalisation du Conseil de la magistrature avec des réunions régulières fixes convoquées trimestriellement, ainsi que la possibilité de tenir des réunions extraordinaires chaque fois que nécessaire. Des dispositions opérationnelles supplémentaires sont incluses dans le règlement intérieur du Conseil de la magistrature. Ces améliorations récentes sont d'autant plus importantes que le Conseil de la magistrature est investi de fonctions essentielles (recrutement, nomination, titularisation, promotion, évaluation des compétences professionnelles et régime disciplinaire des magistrats, avis sur l'administration de la justice et l'organisation des services judiciaires). Le GRECO salue donc les efforts déployés par les autorités pour répondre efficacement aux trois volets de la recommandation vii.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités de Saint-Marin indiquent que, en vertu de la loi constitutionnelle n°1/2021, les magistrats sont recrutés, soit dans le cadre d'une procédure de promotion interne, soit par voie de concours externe. Tous les candidats doivent être diplômés en droit, justifier obligatoirement d'une certaine ancienneté et se soumettre à une évaluation de leurs compétences professionnelles. Cette évaluation est réalisée par le Conseil de la magistrature qui, en cas de promotion interne, demandera au chef de juridiction de remettre un rapport spécifique et, dans le cas d'un concours externe, nommera un comité de sélection, composé de trois membres, dont un président, choisis parmi des juristes de renom.
48. La nomination par promotion interne de juges à la fonction de juges d'appel et de commissaires aux lois obéit à un certain nombre de critères tels que l'expérience pratique dans le(s) domaine(s) en rapport avec le poste à pourvoir, les compétences professionnelles avérées et la connaissance du droit également au regard des qualifications détenues, la pondération dans la prise de décision en tenant dûment compte des droits des parties, l'efficacité et la précision dans l'organisation du travail judiciaire et dans les décisions et mesures prises, le comportement respectueux à l'égard des avocats, des experts, des assistants, des greffiers et du personnel. Le Conseil de la magistrature tiendra compte de l'ancienneté pour départager des candidats ayant obtenu des résultats similaires à l'issue de l'évaluation.
49. En cas de concours externe, les commissaires aux lois et leurs greffiers (*Uditori Commissariali*) sont recrutés sur la base d'épreuves écrites et orales organisées par le comité de sélection pour évaluer les connaissances des candidats en droit interne et leurs compétences en matière d'appréciation des faits, de raisonnement fondé sur

---

<sup>8</sup> Voir [Avis n° 10 \(2007\), paragraphe 21](#), et [Avis n° 24 \(2021\), paragraphe 35](#) du CCJE.

des preuves et des principes ainsi que leur maîtrise des techniques d'interprétation. Les candidatures externes au poste de juge d'appel, de juge d'appel suprême, de juge des recours extraordinaires et de juge en charge de la responsabilité civile des magistrats sont évaluées par le comité de sélection sur la base des CV des candidats, de leurs qualifications et de leurs publications en tenant compte de leur connaissance du droit saint-marinais, de leur expertise dans les domaines en rapport avec le poste à pourvoir et de leur expérience pratique.

50. À l'issue de l'évaluation des compétences professionnelles des candidats, le Conseil de la magistrature nomme le(s) magistrat(s) retenu(s) en rendant un décret motivé. Les magistrats nommés dans le cadre d'une procédure de promotion ne sont pas soumis à une période probatoire tandis que les commissaires aux lois et les juges d'appel recrutés par voie de concours externe doivent effectuer une période probatoire de trois ans au terme de laquelle le Conseil de la magistrature décide ou non de les confirmer définitivement dans leurs fonctions. Cette titularisation intervient à l'issue de l'évaluation des compétences professionnelles, qui tiendra compte de la parfaite maîtrise du droit interne du magistrat et de son aptitude à gérer les affaires confiées durant la période probatoire, en termes de célérité, de qualité et d'efficacité. Le magistrat concerné est auditionné lors de la procédure d'évaluation des compétences professionnelles.
51. Après avoir accompli avec succès leur période probatoire et avoir été titularisés, les magistrats de carrière restent en fonction jusqu'à leurs 70 ans ; il ne peut être mis fin à leurs fonctions à moins qu'ils aient atteint l'âge de la retraite ou qu'ils aient été révoqués après que leur responsabilité disciplinaire a été engagée ou que leur incapacité permanente d'exercer leurs fonctions a été établie.
52. Concernant les plus hautes fonctions de la magistrature, la loi constitutionnelle n°1/2021 prévoit un système souple visant à respecter, dans les limites du raisonnable et de la proportionnalité, certaines particularités objectives du système judiciaire d'un micro-État. Le juge d'appel suprême, le juge des recours extraordinaires et le juge en charge de la responsabilité civile des magistrats sont des magistrats « par tâche spécifique », pour lesquels un régime d'incompatibilité moins restrictif est prévu que pour les magistrats « de carrière » (article 10, loi constitutionnelle n° 1/2021). En effet, ils peuvent exercer des activités académiques et professionnelles à l'étranger, tant pendant qu'après l'expiration de leur mandat. Par conséquent, ils n'exercent pas de fonctions judiciaires à Saint-Marin de manière exclusive, mais ils peuvent combiner l'exercice de ces fonctions avec d'autres activités professionnelles, en tout cas compatibles avec les premières. Actuellement, ces juges sont professeurs dans des universités italiennes ; certains d'entre eux travaillent également comme avocats en Italie, et l'un d'eux a été président de section du Conseil d'État italien.
53. Le mandat de durée déterminée de la catégorie de juges susmentionnée (mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois) qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois, est donc justifié eu égard au fait qu'ils n'exercent pas leur activité judiciaire à Saint-Marin à titre exclusif. Par ailleurs, il s'explique également par la charge de travail limitée de ces magistrats, qui - comme le montre le dernier rapport du chef de juridiction sur l'état de la justice pendant 2021 - n'est pas de nature à justifier l'exercice de l'activité de magistrat à titre exclusif. En outre, il serait très difficile à Saint-Marin de trouver des ressources humaines répondant aux exigences élevées et rigoureuses de compétences professionnelles énoncées dans la loi constitutionnelle n° 1/2021 (article 6). Par ailleurs, la possibilité de combiner l'activité de juge à Saint-Marin avec d'autres activités professionnelles, réglementées par un régime d'incompatibilité spécifique, ainsi qu'une contrainte de temps appliquée à ce mandat, rend plus attrayant pour les juristes étrangers hautement qualifiés de travailler à Saint-Marin. D'autre part, l'exercice de la fonction judiciaire à Saint-Marin sur une

base exclusive et illimitée dans le temps constituerait un fort effet dissuasif au recrutement de professionnels hautement qualifiés exerçant déjà d'autres activités, quoique autorisées, à l'étranger.

54. Enfin, il convient de noter que l'inamovibilité pendant la durée du mandat prévue pour les autres magistrats est également garantie pour le juge d'appel suprême, le juge des recours extraordinaires et le juge en charge de la responsabilité civile des magistrats, nonobstant leur durée déterminée. La possibilité de renouvellement n'est donnée qu'une seule fois ; la procédure de nomination, comme la procédure de renouvellement, requiert une large majorité des trois quarts des membres du Conseil de la magistrature.
55. Le GRECO note que le recrutement/la nomination des magistrats, qu'ils soient issus ou non du système judiciaire, ne se fonde pas exclusivement sur l'ancienneté, mais tient compte de l'évaluation d'un ensemble de critères précis et objectifs. En outre, le Conseil de la magistrature est tenu de motiver la décision de nomination. La confirmation de la titularisation des candidats recrutés par voie de concours externe est par ailleurs soumise à l'évaluation de leurs compétences professionnelles effectuée sur la base de critères précis et objectifs. Le magistrat concerné a la possibilité de s'exprimer devant le Conseil de la magistrature dans le cadre de la procédure de titularisation.
56. En ce qui concerne le juge d'appel suprême, le juge des recours extraordinaires et le juge en charge de la responsabilité civile des magistrats, bien qu'ils ne jouissent pas d'un mandat permanent comme les autres magistrats de Saint-Marin, le GRECO est satisfait des précisions supplémentaires fournies par les autorités qui justifient leur nomination à durée déterminée. Le GRECO note que la pratique européenne consiste généralement à procéder à des nominations à temps plein jusqu'à l'âge légal de la retraite. Toutefois, lorsque ce n'est pas le cas et que la durée du mandat est limitée, les normes internationales exigent qu'une attention particulière soit portée à l'objectivité et à la transparence du mode de nomination et de renouvellement. C'est bien le cas à Saint-Marin : les critères de recrutement sont strictement réglementés par la loi et les décisions sont prises objectivement et au mérite par un organe indépendant, le Conseil de la magistrature, la possibilité de renouvellement est restreinte (une seule fois) et le principe d'inamovibilité pendant la durée (déterminée) du mandat s'applique également à ces juges.
57. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

58. *Le GRECO a recommandé 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).*
59. Les autorités de Saint-Marin renvoient aux modifications et clarifications introduites à la fois par la loi constitutionnelle n°1/2021 (articles 14 et 15) et le règlement intérieur du Conseil de la magistrature (article 30). Le chef de juridiction peut être issu du monde judiciaire ou non. Ainsi, un magistrat ayant au moins cinq ans d'ancienneté, peut être nommé chef de juridiction par le Conseil de la magistrature pour un mandat de quatre ans renouvelables une fois. Le Conseil de la magistrature peut, dans des circonstances exceptionnelles et contingentes, nommer le chef de juridiction parmi des personnes extérieures à la magistrature. Les autorités ont décidé de ne pas prévoir de liste exhaustive et standardisée de motifs qui détermineraient la nomination du chef de juridiction en dehors de la carrière judiciaire, et auraient plutôt plus de flexibilité pour faire face aux situations critiques structurelles. Toutefois, la nomination est faite pour une période limitée de trois ans,

renouvelable une fois pour une durée maximum de deux ans si les problèmes critiques structurels susmentionnés demeurent. En revanche, l'absence d'une liste précise et obligatoire des cas dans lesquels il est permis de nommer un chef de juridiction extérieur à la carrière judiciaire est contrebalancée par l'obligation stricte de motiver la décision de nomination qui, au terme d'une procédure spécifique régie par le règlement intérieur du Conseil de la magistrature, doit indiquer les circonstances particulières qui la justifient.

60. Le règlement prévoit une procédure de nomination transparente et détaillée qui se termine par une décision motivée du Conseil de la magistrature concernant des critères de sélection prédéterminés et objectifs fondés sur le mérite, tenant compte des qualifications, de l'intégrité, des capacités de gestion, de la compétence et de l'efficacité. De même, la loi prévoit les motifs de révocation du chef de juridiction et requiert une décision du Conseil de la magistrature adoptée à la majorité des trois quarts.
61. En vertu de la loi constitutionnelle n°1/2021, le chef de juridiction : organise les travaux du tribunal et de chacun des magistrats ; supervise les magistrats et est habilité à consulter et obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ; coordonne et dirige les services judiciaires en supervisant l'exercice de leurs fonctions administratives ; participe au Conseil de la magistrature et rédige, dans les cas prévus par la loi, les rapports exigés par la loi ; rend compte au Conseil de la magistrature des faits susceptibles de constituer des infractions disciplinaires commises par des magistrats ; est auditionné à huis clos par la commission parlementaire pour la justice dès lors qu'un tiers de ses membres au moins l'exige et dans les cas prévus par la loi ; transmet au Grand Conseil général, par l'intermédiaire de la commission parlementaire de la justice, un rapport annuel sur l'état de la justice et statue, en motivant sa décision, sur les demandes d'abstention dont il est saisi dans les dix jours suivant leur réception et décide, si ces demandes sont recevables, de la réattribution du dossier à un autre juge, selon des critères de roulement prédéfinis.
62. Le GRECO constate avec satisfaction que le système de sélection, de nomination, de renouvellement et de révocation du mandat, ainsi que les responsabilités du chef de juridiction (qu'il vienne de l'intérieur ou de l'extérieur de la carrière judiciaire) ont été précisés par la loi constitutionnelle n° 1/2021 et le règlement intérieur du Conseil de la magistrature. Plus particulièrement, les critères et la procédure de nomination sont précisés dans le règlement, le renouvellement a été limité à une seule fois (soit un total de deux mandats), la révocation est subordonnée à des motifs objectifs et justifiés et la décision correspondante est prise à la majorité qualifiée du Conseil de la magistrature. Les règles applicables établissent également une liste claire et exhaustive des attributions du chef de juridiction.
63. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

64. *Le GRECO a recommandé d'assurer la cohérence, l'objectivité, la transparence et l'équité de l'attribution des affaires, notamment en renforçant les critères d'attribution.*
65. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le 4 novembre 2020, le chef de juridiction, à l'issue d'une consultation avec l'ensemble des magistrats du Tribunal et des juges d'appel, a publié un décret réglementant l'attribution des affaires. Le décret fixe les critères généraux en la matière, les affaires étant attribuées à chaque magistrat en fonction de l'objet de l'affaire relevant de leur compétence. Si plusieurs magistrats

ont compétence dans le même domaine, la répartition s'effectue selon l'ordre d'enregistrement des affaires et l'ordre alphabétique du nom de famille des magistrats. Des critères de priorité, des critères de remplacement en raison de contingences (objections, abstentions, incompatibilités, etc.), y compris – en dernier ressort – la répartition par tirage au sort, s'appliquent également<sup>9</sup>. Enfin, aucun juge n'a été affecté à une affaire de manière ad hoc.

66. Le GRECO se félicite de l'adoption du nouveau décret sur l'attribution des affaires, visant à instaurer un système cohérent, objectif, transparent et équitable, en fonction de l'objet des affaires (et du domaine de compétence des juges), de leur date d'enregistrement et de l'ordre alphabétique des noms de famille des magistrats. Le temps et l'expérience permettront de savoir si le système nécessite d'autres ajustements.
67. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

68. *Le GRECO a recommandé 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) 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.*
69. Les autorités de Saint-Marin indiquent qu'à la suite d'une analyse approfondie du travail judiciaire et de discussions et consultations étendues entre magistrats et avocats, d'importantes améliorations ont été apportées pour bien exploiter et rationaliser le fonctionnement du système judiciaire, notamment en repensant l'organisation interne de la Cour grâce à l'application d'un système de gestion des affaires. La loi n° 23/2022 introduit des changements essentiels régissant la procédure d'abstention et de récusation des juges, qui se caractérisait auparavant d'une grande complexité et lourdeur. Les nouvelles règles visent à assouplir et à accélérer la procédure conformément au principe d'économie de la procédure. La loi n° 24/2022 réforme la procédure pénale en veillant en priorité au respect des droits de la défense, à la rapidité des procédures et à des recours effectifs en cas de retard injustifié, à l'économie judiciaire, à la publicité des débats et à l'indépendance des juges.
70. Les autorités renvoient également à une note d'information portant sur la période allant de novembre 2020 à septembre 2021, que le chef de juridiction a transmis au Conseil de la magistrature avant de la rendre publique. La note d'information contient des données statistiques confirmant une tendance générale à la baisse dans l'arriéré des affaires<sup>10</sup>. S'agissant des effectifs, le Conseil de la magistrature a procédé à

---

<sup>9</sup> Pour des informations concrètes sur les critères de priorité et la répartition de la charge de travail au sein du tribunal, voir l'arrêté du chef de juridiction du 4 novembre 2020, paragraphe II.5 et paragraphe IV lettre d, et l'arrêté du chef de juridiction du 4 mars 2021, paragraphe III.1 : Annexes 2 et 3.

<sup>10</sup> Les données suivantes figurent notamment dans la note d'information (i) en matière civile, l'arriéré a diminué pour s'établir à 44 affaires pendantes en 2021 (contre 105 en 2018, 136 en 2019 et 181 en 2020) ; (ii) en matière pénale au stade de l'instruction, l'arriéré a diminué en 2021 pour s'établir à 672 affaires pendantes, après une forte augmentation en 2018 et 2019 (contre 928 en 2017, 1284 en 2018, 1461 en 2019 et 946 en 2020) ; (iii) concernant les procédures pénales devant les juridictions de première instance, une forte augmentation des affaires pendantes a été observée en 2021, atteignant un total de 244 (contre 75 en 2018, 87 en 2019 et 146 en

plusieurs nominations judiciaires, à savoir deux juges des recours extraordinaires, deux juges de troisième instance, quatre juges chargés d'examiner les actions en responsabilité civile intentées contre des juges, deux commissaires aux lois et deux greffiers de commissaire aux lois (*Uditori Commissariali*).

71. Le GRECO se félicite de la réforme multiforme qui a été introduite pour améliorer et rationaliser le fonctionnement du système judiciaire et garantir que les affaires soient attribuées et jugées sans retard injustifié. La réforme a été guidée par une analyse approfondie de l'état de l'art et a suivi un processus de consultation inclusif avec les magistrats et les avocats ; les résultats ont également été rendus publics. Le GRECO observe que, dans l'ensemble, l'arriéré des affaires a diminué, grâce, semble-t-il, en grande partie à l'augmentation des effectifs et au recours à la méthode de « gestion des tribunaux » (qui remplace la méthode individualiste de « gestion des affaires »). D'autres évolutions positives sont attendues en raison des améliorations introduites dans les procédures pénales et les mécanismes de récusation.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre d'une façon satisfaisante.

### **Recommandation xii.**

73. *Le GRECO a recommandé (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.*
74. Les autorités de Saint-Marin indiquent que le rapport annuel sur l'état de la justice est disponible sur les sites internet du [Grand Conseil général](#) et du [Conseil de la magistrature](#). Le 28 mars 2022, le Directeur de la Cour a déposé le rapport sur l'état de la justice pour 2021, qui couvre la période du 1er novembre 2020 au 31 décembre 2021, et contient également des remarques et des évaluations spécifiques concernant la période 2018-2020.
75. En ce qui concerne la publication des décisions de justice, toutes les décisions de la Cour constitutionnelle sont numérisées et publiées sur le site internet dédié : <http://www.collegiogarante.sm/on-line/home.html>. Les décisions des plus hauts juges d'appel et des juges des recours extraordinaires sont également rapidement numérisées et immédiatement mises en ligne. Par ailleurs, un mémorandum spécifique a été conclu en 2019 entre certains ministères (ministère de la justice et ministère de l'éducation, de la culture et de l'université, de la recherche, de l'information), le Directeur du Département des Affaires Institutionnelles et de la justice, la Cour, l'Ordre des Avocats et Notaires et l'Institut juridique de Saint-Marin, en vertu duquel la jurisprudence est publiée sur le site internet de l'Institut par maxime du jugement (<https://www.giurisprudenzarsm.org/>).
76. S'agissant du volet (i) de la recommandation, le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle indiquait que les rapports étaient difficiles à trouver en ligne et que leur publication avait été retardée. Il se félicite donc que le site internet du Conseil de la magistrature et du Grand Conseil général comportent une rubrique spécifique regroupant les rapports annuels. Toutefois, le dernier rapport

---

2020) ; (iv) concernant les procédures pénales devant des juridictions d'appel, une légère baisse de l'arriéré a été observée, s'établissant à 42 affaires pendantes en 2021 (contre 43 en 2018, 53 en 2019 et 49 en 2020) ; (v) l'arriéré des procédures administratives en première instance a légèrement augmenté en 2021, pour s'établir à 78 affaires pendantes (contre 98 en 2018, 99 en 2019 et 71 en 2020) ; (vi) l'arriéré des procédures administratives d'appel a diminué, s'établissant à 33 affaires pendantes en 2021 (contre 31 en 2018, 40 en 2019 et 39 en 2020).

disponible date de 2018. Le GRECO comprend que la publication du rapport pour 2021 est imminente, suite à sa soumission en avril 2022 au Grand Conseil général. Ce rapport contiendra également des informations sur les années 2018 à 2021. Le GRECO souligne l'importance d'une information opportune et regrette l'absence de rapports annuels en 2018, 2019 et 2020. Le GRECO espère qu'avec les délais et procédures statutaires qui sont désormais fixés dans la loi constitutionnelle n°1/2021 (article 14, paragraphe 3), ce type d'irrégularité ne se produira plus.

77. S'agissant du volet (ii) de la recommandation, le GRECO note que les décisions des plus hautes juridictions sont désormais numérisées et rendues accessibles en ligne. Les travaux de compilation d'autres jurisprudences pertinentes, confiés à l'Institut juridique de Saint-Marin, ont encore progressé ; des fonds ont été mobilisés en 2019 à cette fin. À la lumière des améliorations ciblées signalées, le GRECO considère que les deux volets de la recommandation xii ont été traités et que la transparence du travail judiciaire s'est ainsi accrue.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xiii.**

79. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un Code de déontologie actualisé pour les juges, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques (qui mette particulièrement l'accent sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités) soit adopté et rendu facilement accessible au grand public ; (ii) qu'il soit assorti de mesures de soutien pour sa supervision et application; et (iii) qu'une formation à la déontologie et aux questions liées à l'intégrité soit proposée à l'entrée en fonction puis à intervalles réguliers.*
80. Les autorités de Saint-Marin indiquent que, en vertu de la décision n°2/2022, le Conseil de la magistrature a adopté un code de déontologie à l'usage des juges. Le code énonce les valeurs fondamentales, les questions relatives aux relations avec la société civile et les usagers, les relations avec la presse, l'interdiction d'utiliser les informations relatives aux activités des juges à des fins non institutionnelles, l'activité politique et l'affiliation à des associations ainsi que les règles de déontologie communes à tous les magistrats. Les derniers articles contiennent des règles précises de déontologie à l'intention des juges d'instruction et des juges appelés à statuer en matière pénale, les *Procuratori del Fisco*, des commissaires aux lois et du chef de juridiction.
81. S'agissant de l'application du code de déontologie, si les violations sont particulièrement graves ou répétées, elles peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires, conformément à l'article 33 du Règlement intérieur du Conseil de la magistrature relatif aux procédures disciplinaires des magistrats. En ce qui concerne les autres mesures de soutien, de conseil et de sensibilisation, il est prévu que certaines des formations initiales/continues que les magistrats doivent suivre (article 13, loi constitutionnelle n° 1/2021), qui doivent également se tenir à l'École italienne de la magistrature, sont spécifiquement consacrés aux questions liées à l'éthique professionnelle. L'absence actuelle à Saint-Marin d'une jurisprudence disciplinaire significative empêche l'établissement de lignes directrices pratiques sur son application, bien que cela soit compensé par la facilité d'identification, d'étude et d'utilisation de « précédents » spécifiques en Italie sur la base de la jurisprudence disciplinaire de Conseil supérieur de la magistrature et des chambres civiles réunies de la Cour de cassation. Enfin, le chef de juridiction s'est engagé à convoquer des réunions spéciales de magistrats consacrées à l'interprétation et à l'application des règles de déontologie.



82. Le GRECO se félicite de la récente adoption du code de déontologie dont le contenu porte sur les valeurs fondamentales du corps judiciaire, les relations avec les parties et la société civile, les règles de conduite, etc. Bien que le code ne prévoit pas de sanctions particulières, le GRECO comprend que des mesures disciplinaires peuvent s'appliquer en cas de manquement. En ce qui concerne les mesures de soutien du code, y compris la formations et la sensibilisation, plusieurs développements positifs sont en cours ; ils attendent cependant une mise en œuvre effective.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xiv.**

84. *Le GRECO a recommandé 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.*
85. Les autorités de Saint-Marin renvoient à la loi constitutionnelle n°1/2021, en vertu de laquelle une procédure disciplinaire peut être engagée, également sur la base de plaintes et de rapports émanant de particuliers (même anonymes), par le chef de juridiction ou au moins un tiers des membres de la commission parlementaire pour la justice. Un magistrat engage sa responsabilité disciplinaire s'il manque à ses devoirs en commettant une faute intentionnelle ou une négligence grave ou s'il a, dans le cadre de ses fonctions ou en dehors de celles-ci, un comportement qui, compte tenu de sa gravité objective, le rend indigne de la confiance et de la considération dont il doit jouir, ou porte atteinte au prestige de l'ordre judiciaire.
86. Une faute disciplinaire présumée fait l'objet d'une enquête préliminaire confiée à un commissaire aux lois nommé pour un an par le Conseil de la magistrature, selon un système de roulement. Au terme de l'enquête préliminaire, le commissaire aux lois peut considérer, en rendant une décision motivée, soit que les faits allégués sont manifestement infondés, soit qu'ils justifient une action disciplinaire, auquel cas la décision disciplinaire est transmise au Conseil de la magistrature. La décision du commissaire aux lois peut faire l'objet d'un recours devant le juge d'appel, qui a été nommé à cet effet par le Conseil de la magistrature, selon un système de roulement pour un an. Si le juge d'appel décide de saisir le Conseil de la magistrature de la décision disciplinaire, ce dernier peut ordonner d'office ou à la demande de l'instance qui a engagé la procédure, la suspension à titre conservatoire du magistrat concerné. Cette mesure peut être contestée devant le tribunal constitutionnel (*Collegio Garante*).
87. La procédure disciplinaire devant le Conseil de la magistrature est contradictoire par nature en ceci que le magistrat concerné est auditionné et représenté par un avocat, qu'il peut soumettre des preuves et demander que des témoins soient entendus ou que des preuves documentaires soient apportées. S'il l'estime nécessaire, le Conseil de la magistrature peut également entendre des témoins ou produire des documents. Il rend une décision motivée de sanction disciplinaire à la majorité simple ; celle-ci peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal constitutionnel.
88. La loi constitutionnelle n°1/2021 (article 12) énumère les cas particuliers d'infractions disciplinaires susceptibles d'être commises par les magistrats ou le chef de juridiction. Les sanctions disciplinaires, qui s'appliquent dans le respect des principes de progressivité et de proportionnalité, sont par ordre croissant de gravité : l'avertissement, le blâme, la suspension de la rémunération et la révocation. La loi régit en outre les cas particuliers dans lesquels chaque sanction disciplinaire

s'applique. Une faute disciplinaire est prescrite après trois ans à compter du moment où elle a été commise.

89. Le GRECO note que, s'agissant du premier volet de la recommandation, la loi constitutionnelle n°1/2021 énonce les conditions nécessaires pour engager la responsabilité disciplinaire, et donc, pour entamer une procédure disciplinaire. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, la loi définit en outre des infractions disciplinaires spécifiques et détaille l'éventail des sanctions, allant de l'avertissement et du blâme, à la mesure la plus sévère, à savoir la révocation. Enfin, pour ce qui est du troisième volet de la recommandation, la loi prévoit des possibilités effectives de recours lors des différentes étapes de la procédure disciplinaire.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

91. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que Saint-Marin a mis en œuvre de façon satisfaisante ou a traité d'une manière satisfaisante dix des quatorze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** S'agissant des recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
92. Plus précisément, les recommandations iii, vii, ix, x, xi and xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, viii and xii ont été traité d'une manière satisfaisante, les recommandations ii, vi and xiii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.
93. S'agissant des parlementaires, le GRECO se félicite de l'adoption d'un code de conduite. La mise en place d'un comité consultatif, chargé de fournir un appui concret sur les questions de déontologie et les conflits d'intérêts potentiels, ainsi que l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ponctuels, sont autant d'évolutions encourageantes. Le code de conduite prévoit en outre la publication des déclarations financières des parlementaires (patrimoine, revenus, passif et intérêts). L'adoption du code étant récente, de nouvelles améliorations sont attendues une fois que le comité consultatif sera opérationnel, notamment en ce qui concerne les mesures pratiques d'orientation, de conseil et de sensibilisation. Le GRECO espère donc recevoir des informations actualisées à ce sujet. Le GRECO appelle en outre les autorités à mettre en place un régime efficace de contrôle et d'application du code de conduite.
94. Concernant les juges, le GRECO salue tout particulièrement la profonde réforme de la composition et du fonctionnement du Conseil de la magistrature et les plus grandes garanties d'indépendance qui lui ont été conférées, toute affiliation politique ayant notamment été interdite. Des mesures positives ont été adoptées pour mieux réglementer le recrutement des magistrats, (y compris par le biais de processus interne d'avancement de carrière) et pour clarifier la nomination, le mandat, le renouvellement, la révocation et la responsabilité du chef de juridiction. Des initiatives diverses, de nature à la fois législative et plus pratique, ont été mises en place pour améliorer et rationaliser le fonctionnement du système judiciaire et renforcer la transparence du travail judiciaire. L'adoption récente d'un code de déontologie à l'usage des magistrats constitue également un développement précieux ; elle doit encore s'accompagner d'orientations pratiques, de formations et de mesures de sensibilisation. Enfin, le GRECO note avec satisfaction que le système disciplinaire des magistrats a été davantage articulé pour renforcer son objectivité et sa proportionnalité.

95. Saint-Marin a entrepris d'importantes réformes pour donner suite aux recommandations émises par le GRECO dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation. Les autorités doivent être félicitées pour leur travail déterminé et minutieux. Le GRECO encourage Saint-Marin à poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Il invite le Chef de la délégation de Saint-Marin à présenter des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations ii, v, vi and xiii d'ici le 31 décembre 2023.
96. Enfin, le GRECO invite les autorités de Saint-Marin à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.