

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-
CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 avril 2016

ACFC/OP/IV(2015)007

***Quatrième Avis sur Saint-Marin
adopté le 20 novembre 2015***

RÉSUMÉ

Saint-Marin reste attentif à l'inclusion des migrants et à l'intégration de la société. D'après les autorités, aucun cas de racisme ni de discrimination raciale n'a été enregistré, bien que des cas isolés de préjugés latents à l'encontre d'étrangers aient conduit à la prise de mesures juridiques et à l'organisation d'activités culturelles pour accroître la tolérance et le dialogue interculturel et lutter contre le racisme. Le Comité consultatif regrette cependant que le rapport étatique ne donne pas de vue d'ensemble mise à jour de ces initiatives, qui sont particulièrement pertinentes au vu du nombre croissant de migrants présents dans le pays.

Saint-Marin prévoit une protection contre la discrimination. Toutefois, certains motifs de discrimination ne sont toujours pas couverts par la législation en vigueur, outre que des voies de recours civiles et administratives font défaut. En dépit d'une compréhension générale, semble-t-il, des notions de racisme et de discrimination raciale, des mesures supplémentaires de sensibilisation de la population majoritaire s'imposent pour prévenir les cas potentiels de discrimination raciale et l'intolérance. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec préoccupation qu'il n'a pas été donné suite à sa précédente recommandation concernant la création d'un organe indépendant chargé de suivre l'évolution du racisme et de la discrimination, et doté de compétences adéquates et des ressources nécessaires.

Recommandations :

- **Adopter une approche ouverte et globale de l'intégration de la société par le renforcement de mesures législatives, administratives et autres visant la promotion de la tolérance et du respect interculturel parmi la population majoritaire ; augmenter les activités de sensibilisation pour prévenir les cas potentiels de discrimination raciale et l'intolérance.**

- **Modifier le cadre législatif en vigueur afin d'assurer une protection globale contre toutes les formes de discrimination, ainsi que des voies de recours civiles et administratives ; sensibiliser davantage le grand public au cadre juridique existant ; créer un organe indépendant chargé de suivre l'évolution du racisme et de la discrimination.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	4
PROCESSUS DE SUIVI	4
APERÇU GENERAL DE LA SITUATION ACTUELLE.....	4
EVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS DU TROISIEME CYCLE.....	5
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	6
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....	6
III. CONCLUSIONS.....	10

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Processus de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par Saint-Marin a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième [rapport étatique](#) soumis par les autorités le 11 mars 2015 et les informations écrites émanant d'autres sources obtenues par le Comité consultatif. Ce dernier a noté cependant que le rapport ne contenait pas d'informations à jour. Compte tenu de l'absence de minorités nationales reconnues à Saint-Marin, et puisque personne n'a manifesté l'intention d'être reconnu comme appartenant à une minorité nationale, le présent Avis – tout comme les précédents – contient une évaluation des mesures prises par les autorités uniquement au titre de l'article 6 de la Convention-cadre, dont la protection s'applique explicitement à toutes les personnes vivant sur le territoire de l'Etat membre concerné.

Aperçu général de la situation actuelle

2. Saint-Marin continue, dans l'esprit de la Convention-cadre, d'être attentif à l'intégration de la société et à la promotion de la tolérance et du dialogue interculturel dans le cadre d'une série d'initiatives, notamment de mesures visant à améliorer le statut juridique des femmes originaires d'Europe centrale ou de l'Est qui viennent travailler à Saint-Marin dans le secteur des services à la personne, et à développer l'enseignement des langues à l'école et pour les adultes. D'après les informations communiquées par les autorités dans le rapport étatique, aucun cas de racisme ni de discrimination raciale n'a été enregistré, bien que des cas isolés de préjugés latents à l'égard d'étrangers aient conduit à la prise de mesures juridiques et à l'organisation d'activités culturelles pour lutter contre le racisme et élever le niveau de tolérance et de compréhension au sein de la population.

3. Le cadre juridique de Saint-Marin, en particulier le Code pénal (tel que modifié par la loi n° 66/2008), prévoit une protection contre la discrimination. De plus, l'article 3 de la loi n° 118/2010, telle que modifiée pour la dernière fois en 2015, a réformé les dispositions relatives à la naturalisation en réduisant la durée de résidence et en prolongeant la durée des titres de séjour ouvrant droit au travail, qui est passée de 10 à 12 mois, et est renouvelable pour trois années consécutives. Saint-Marin a mis en place également une protection supplémentaire contre la discrimination visant tout non-ressortissant présent sur son territoire. Toutefois, certains motifs de discrimination ne sont toujours pas couverts par la législation en vigueur, outre qu'une législation de droit civil et administratif pour lutter contre la discrimination fait défaut. D'après le rapport étatique, il semble y avoir une compréhension générale des notions de racisme et de discrimination raciale, qui couvre les formes les plus graves et les plus flagrantes de ce phénomène. Il faut malgré cela intensifier les mesures de sensibilisation de la population majoritaire en matière de tolérance et de lutte contre la discrimination pour prévenir les cas potentiels de discrimination raciale et l'intolérance.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations du troisième cycle

4. Le Comité consultatif regrette que le rapport étatique ne donne pas de vue d'ensemble mise à jour des initiatives prises pour maintenir la priorité donnée aux mesures de lutte contre la discrimination et aux efforts visant à faciliter l'inclusion des migrants.

5. Le Comité consultatif prend note de l'absence d'informations dans le rapport sur l'application de la loi n° 66/2008 portant modification au Code pénal afin d'inclure des dispositions de lutte contre la discrimination. Cela peut s'expliquer par l'absence de cas enregistrés de racisme ou de discrimination raciale, mais aussi par un manque de connaissances du public au sujet des voies de recours disponibles, par l'inapplicabilité du cadre juridique dans le contexte actuel ou par la nécessité de former davantage les personnes chargées d'appliquer cette loi. Le rapport étatique n'indique pas d'intention de créer un organe indépendant de droits de l'homme doté de ressources humaines et financières adéquates, dont la mission globale consisterait à suivre l'évolution du racisme et de la discrimination.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 6 de la Convention-cadre

Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel

6. La diversité culturelle de Saint-Marin se développe progressivement. La population étrangère représente 17,6 % de la population totale du pays, soit 5 966 personnes sur 33 738. Les Italiens demeurent le principal groupe de la population de non-ressortissants (79,3 %, soit 4 731 personnes), le reste de cette population étant composé d'Ukrainiens (324 personnes), de Roumains (244 personnes), d'Argentins (67 personnes), de Russes (56 personnes), de Moldaves (54 personnes) et d'un petit nombre de citoyens originaires d'autres pays¹.

7. Les autorités ont réaffirmé dans leur rapport que plusieurs mesures juridiques ont été prises et que des activités culturelles ont été réalisées pour élever le niveau de tolérance, améliorer le dialogue interculturel et interreligieux et lutter contre le racisme. Cependant, le rapport ne donne pas de vue d'ensemble mise à jour de ces mesures complémentaires qui importent particulièrement au vu du nombre croissant de migrants. Bien qu'elles n'aient consigné aucun épisode spécifique de racisme, les autorités ont observé qu'un sentiment de préjugés latents persistait dans la société à l'encontre des étrangers. D'autres organes de suivi internationaux, par exemple, ont relevé des préjugés à l'encontre des travailleurs non-ressortissants et des épisodes sporadiques d'hostilités visant la population rom, qui est présentée de façon péjorative dans les médias².

8. Le Comité consultatif salue les initiatives prises dans les domaines juridique, administratif et culturel pour répondre aux besoins spécifiques des migrants, ainsi que les améliorations apportées concernant les permis de séjour, dont peuvent bénéficier également les femmes immigrées originaires d'Europe centrale et orientale, qui trouvent généralement un emploi dans le secteur des services à la personne. Le Comité observe cependant que certaines de ces initiatives concernent l'intégration culturelle plutôt que la sensibilisation à la discrimination potentielle et l'information sur les voies de recours disponibles³.

9. Les autorités ont indiqué dans le contexte d'autres organes de suivi internationaux que des politiques ont été adoptées pour développer l'apprentissage linguistique par l'éducation scolaire à tous les niveaux mais aussi par des cours du soir pour adultes⁴. Un décret faisant la promotion du multilinguisme a été adopté à cette fin⁵. Le Comité consultatif estime que la promotion d'un environnement linguistique ouvert et pluriel, dans lequel une diversité de

¹ Voir le tableau figurant en annexe du rapport étatique.

² Voir le rapport de l'ECRI sur Saint-Marin (quatrième cycle de monitoring), juillet 2013.

³ Voir également le rapport sur Saint-Marin du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, publié le 15 octobre 2015.

⁴ Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel de Saint-Marin, octobre-novembre 2014, Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 18 juillet 2014, paragraphe 12.

⁵ *Decreto delegato*, 27 novembre 2014 n° 194, *Sperimentazione di Plurilinguismo nelle scuole sanmarinesi*. La priorité est donnée à l'italien et à l'anglais comme langues véhiculaires, sachant que d'autres langues peuvent être utilisées dans le cadre de projets éducatifs ou compte tenu de la présence de personnes originaires d'autres pays.

langues – y compris la première langue – et les droits de l’homme sont enseignés est particulièrement bénéfique pour l’intégration. Il encourage les autorités à accorder plus de place à ces enseignements dans les programmes scolaires⁶.

Recommandations

10. Le Comité consultatif encourage les autorités à favoriser une approche globale et ouverte de l’inclusion des migrants et de l’intégration de la société, et à intensifier les mesures de sensibilisation relatives à la tolérance et à la lutte contre la discrimination au sein de la population majoritaire afin de prévenir les cas potentiels de discrimination raciale et l’intolérance.

11. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir davantage à l’école et dans d’autres contextes la sensibilisation interculturelle et le respect de la diversité dans la société.

Protection contre la discrimination

12. Le Comité consultatif note que les autorités estiment que le cadre juridique en place pour lutter contre toutes les formes de discrimination est bien structuré. La protection contre la discrimination est garantie, selon elles, à la fois par l’article 4 de la Déclaration des droits des citoyens et des principes fondamentaux de l’ordre juridique de Saint-Marin⁷ et par la valeur constitutionnelle reconnue aux instruments internationaux, en particulier à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales. La modification du Code pénal apportée en 2008 pour inclure des dispositions de lutte contre la discrimination fondée sur « l’origine raciale ou ethnique, les convictions religieuses et l’orientation sexuelle » et pour en faire une circonstance aggravante (loi n° 66/2008) contribue, de l’avis des autorités, à garantir une protection pleine et entière. Il apparaît par conséquent que les appels d’organes de suivi internationaux à étayer l’article 4 par la mention spécifique de « la couleur et la langue » comme motifs de discrimination supplémentaires n’ont pas été suivis d’effets⁸. Cela étant, le Comité consultatif estime qu’en plus de la Recommandation de politique générale n° 7 de l’ECRI⁹, ces motifs de discrimination, qui n’étaient pas couverts par la loi n° 66/2008, doivent aussi faire l’objet d’une législation complète de lutte contre la discrimination. De même, la législation antidiscriminatoire de Saint-Marin doit être complétée par l’ajout de dispositions de recours administratifs ou civils.

⁶ Voir ACFC, commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes issues de minorités nationales, paragraphe 39.

⁷ Selon l’article 4 de la Déclaration : « 1. Tous les citoyens sont égaux devant la loi sans distinction de sexe ni de condition personnelle, économique, sociale, politique ou religieuse... 3. La République assure l’égalité de dignité sociale et une égale protection des droits et des libertés. Elle favorise les conditions pour une participation effective des citoyens à la vie économique et sociale du pays ».

⁸ Voir le rapport de l’ECRI sur Saint-Marin (quatrième cycle de monitoring), juillet 2013, et l’Examen périodique universel des Nations Unies concernant Saint-Marin, octobre-novembre 2014 ; et le rapport du Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe à la suite de sa visite à Saint-Marin, publié le 15 octobre 2015.

⁹ Voir la Recommandation de politique générale n° 7 de l’ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002.

13. D'après les informations communiquées par les autorités dans le rapport, aucun cas de racisme ni de discrimination raciale n'a été enregistré, ce qui, de l'avis du Comité consultatif, expliquerait pourquoi le rapport ne contient pas d'informations sur l'application de la loi n° 66/2008 portant modification au Code pénal. Tout en reconnaissant les mesures prises pour promouvoir la tolérance et prévenir l'émergence de toute forme de racisme, le Comité consultatif observe que l'absence de plaintes relatives à la discrimination raciale signalées aux autorités ne traduit pas nécessairement l'absence de toute discrimination, mais peut s'expliquer tout autant par le manque de connaissances du public sur les voies de recours disponibles, par l'inapplicabilité du cadre juridique dans le contexte actuel ou par l'éventuelle nécessité de former davantage les personnes chargées d'appliquer cette loi.

14. Le Comité consultatif accueille favorablement la loi n° 118/2010. Cette loi, telle que modifiée pour la dernière fois en 2015, a réformé les dispositions relatives à la naturalisation en réduisant la durée de résidence et en prolongeant la durée de validité des titres de séjour ouvrant droit au travail, qui est passée de 10 à 12 mois, et est renouvelable pour trois années consécutives. Conformément à l'article 3 de cette loi, les non-ressortissants présents sur le territoire de la République de Saint-Marin « jouissent des droits fondamentaux consacrés par la législation nationale, les conventions internationales en vigueur et les principes généralement reconnus du droit international » et « sont traités de la même manière que les ressortissants saint-marinais au regard de la protection juridique des droits et des intérêts légitimes ». Il apparaît que cette disposition interdit totalement la discrimination des non-ressortissants. Le Comité consultatif observe par ailleurs que la législation garantit que les informations concernant les étrangers sont mises à la disposition de ces derniers dans une langue autre que l'italien, qu'ils sont susceptibles de comprendre. Il apparaît cependant que le statut et les conditions d'emploi des non-ressortissants constituent, en particulier, d'éventuelles sources de discrimination du fait des différents types de contrats de travail utilisés et de la nature des titres de résidence et de séjour, comme l'ont souligné également d'autres organes de suivi¹⁰.

15. Le Comité consultatif regrette qu'il n'ait pas été donné suite à sa recommandation précédente concernant la création d'un organe indépendant chargé de suivre l'évolution du racisme et de la discrimination et doté de compétences et de ressources suffisantes pour apporter une aide appropriée aux personnes victimes de discrimination. Dans cette perspective, le Comité consultatif note également que, pour l'heure, il n'a pas été donné suite non plus aux recommandations d'autres organes de suivi internationaux d'élargir le mandat de la Commission pour l'égalité des chances, qui ne porte actuellement que sur l'égalité entre les femmes et les hommes, afin d'inclure le racisme et la discrimination raciale, tout en assurant l'indépendance de cette commission et des niveaux adéquats de financement¹¹.

¹⁰ Voir le rapport de l'ECRI, paragraphes 50 et suivants et 93 et suivants.

¹¹ La Commission pour l'égalité des chances est jugée peu efficace. Voir le rapport de l'ECRI sur Saint-Marin (quatrième cycle de monitoring), juillet 2013, l'Examen périodique universel des Nations Unies, octobre-novembre 2014, et le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe publié en 2015.

Recommandations

16. Le Comité consultatif demande aux autorités de modifier le cadre juridique actuel afin d'assurer une protection complète contre toutes les formes de discrimination, ainsi que des voies de recours administratives et civiles.

17. En vue d'une application pleine et entière de la loi n° 66/2008 « Dispositions contre la discrimination raciale, ethnique, religieuse et la discrimination sexuelle » portant modification au Code pénal et d'un autre cadre réglementaire garantissant le respect des droits de l'homme des non-ressortissants (loi n° 118/2010), le Comité consultatif recommande, d'une part, que les autorités prennent des mesures appropriées pour que le public dans son ensemble et, en particulier, les victimes potentielles de discrimination, soient pleinement informés des droits et des recours prévus par la loi et, d'autre part, que les autorités organisent, si nécessaire, une formation adéquate destinée aux personnes chargées de l'application de ces dispositions.

18. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à créer un organe indépendant, sous la forme la plus appropriée qui soit et conformément aux principes de Paris¹², doté de compétences et de ressources suffisantes pour suivre l'évolution du racisme et de la discrimination et pour apporter une aide appropriée aux personnes victimes de discrimination, y compris au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹² Principes énoncés dans la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, A/RES/48/134 of 1993.

III. CONCLUSIONS

19. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par Saint-Marin.

20. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations des chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations :

- **Adopter une approche ouverte et globale de l'intégration de la société par le renforcement de mesures législatives, administratives et autres visant la promotion de la tolérance et du respect interculturel parmi la population majoritaire ; augmenter les activités de sensibilisation pour prévenir les cas potentiels de discrimination raciale et l'intolérance.**
- **Modifier le cadre législatif en vigueur afin d'assurer une protection globale contre toutes les formes de discrimination, ainsi que des voies de recours civiles et administratives ; sensibiliser davantage le grand public au cadre juridique existant ; créer un organe indépendant chargé de suivre l'évolution du racisme et de la discrimination.**