

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)17final
28 mars 2018

La démocratie locale en République de Saint-Marin

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Gunnar Axel AXELSSON, Islande (L, SOC)
Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD)

Recommandation 418 (2018)	2
Exposé des motifs.....	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la première visite de suivi en République de Saint-Marin depuis la ratification de la Charte par ce pays en 2013. Avant cette date, la situation de la démocratie locale en République de Saint-Marin avait déjà fait l'objet de la recommandation 63 (1999) du Congrès adoptée en juin 1999.

Les rapporteurs saluent l'octroi de la personnalité juridique aux conseils des châtelannies et leur droit de recours juridictionnel. De même, ils se félicitent de la création de la réunion conjointe des représentants de châtelannie.

Les rapporteurs mentionnent toutefois plusieurs problèmes auxquels le gouvernement de Saint-Marin doit apporter une solution, notamment la question des compétences et du pouvoir de décision limités des communes du fait que la quasi-totalité des responsabilités publiques sont concentrées au niveau central.

Dans le même esprit, les rapporteurs soulignent que l'autonomie limitée des collectivités locales, leurs ressources financières insuffisantes et le fait qu'elles ne disposent pas de leur propre personnel les empêchent de s'acquitter convenablement de leurs tâches. Enfin, les mécanismes et procédures de consultation prévus par la loi ne sont pas appliqués dans les faits et il n'existe pas à Saint-Marin d'association de pouvoirs locaux reconnue.

Par conséquent, le Congrès recommande aux autorités saint-marinaises une série de mesures destinées à mettre l'autonomie locale en conformité avec les principes et exigences de la Charte et il se félicite du lancement d'un processus de réforme en vue de réaliser cet objectif.

Enfin, le gouvernement de Saint-Marin est appelé à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 418 (2018)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b., de la Résolution statutaire CM/Res(2015) 9 relative au Congrès, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015) 9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation 63 (1999) sur la démocratie locale dans la République de Saint-Marin ;

e. au présent exposé des motifs sur la démocratie locale à Saint-Marin élaboré par Harald Bergmann, Pays-Bas (L, GILD) et Gunnar Axel Axelsson, Islande (R, SOC), rapporteurs, à l'issue d'une visite effectuée dans le pays les 13 et 14 juin 2017.

2. S'agissant de la République de Saint-Marin :

a. Elle a adhéré au Conseil de l'Europe le 16 novembre 1988 et signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 16 mai 2013 avant de la ratifier le 29 octobre 2013, à l'exception des paragraphes 3 et 8 de l'article 9 ;

b. Lors de la ratification de la Charte, elle a formulé une déclaration interprétative concernant l'article 9 de la Charte, libellée en ces termes :

« La République de Saint-Marin fait valoir que l'article 9 de la Charte doit être interprété comme un article établissant un principe général d'autonomie financière, en vertu duquel les autorités locales ont le droit de disposer librement, dans le cadre de la politique économique nationale, des ressources qui leur sont allouées pour l'exercice de leurs pouvoirs » :

c. La Charte est entrée en vigueur à Saint-Marin le 1er février 2014 ;

d. Saint-Marin n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

e. La Commission de suivi a décidé d'étudier la situation de la démocratie locale à l'aune de la Charte et a chargé M. Harald Bergmann et M. Gunnar Axel Axelsson, en tant que rapporteurs, d'élaborer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale à Saint-Marin³ ;

f. La délégation du Congrès a effectué une visite de suivi les 13 et 14 juin 2017. Lors de cette visite, la délégation a rencontré des maires et des conseillers municipaux ainsi que des représentants du gouvernement et d'autres institutions publiques saint-marinaises. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport ;

g. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe, la délégation saint-marinaise du Congrès ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour leur précieuse coopération, leur disponibilité et les informations utiles qu'ils ont communiquées.

² Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2018, 2^e séance (voir le document [CG34\(2018\)17](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Gunnar Axel AXELSSON, Islande (L, SOC) et Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD).

³ Les rapporteurs ont été assistés par le Dr Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

- a. le lancement d'un processus de réforme visant à mettre l'autonomie locale à Saint-Marin en conformité avec les principes et les obligations de la Charte ;
- b. la reconnaissance de la personnalité juridique des conseils de châtellesie (Giunte di Castello) et de leur droit de recours juridictionnel, et à l'article 11 de la Charte ;
- c. l'instauration d'une réunion conjointe des représentants de châtellesie (consulta delle Giunte).

4. Le Congrès attire l'attention des autorités Saint-Marinaises concernant :

- a. les compétences et les pouvoirs de décision limités reconnus aux communes, qui compromettent leur capacité à régler et à gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations (article 3.1) en raison de la concentration de presque toutes les responsabilités publiques au niveau de l'État (article 4.3) ;
- b. l'absence d'autonomie des collectivités locales pour exercer leurs compétences (article 4.2), lesquelles ne sont pas pleines et entières (article 4.4.) ;
- c. l'inefficacité de la mise en œuvre des mécanismes et des procédures de consultation établis par la loi (articles 4.6, 9.6) ;
- d. l'insuffisance des ressources financières dont disposent les collectivités locales pour exercer leurs compétences ;
- e. le manque de personnel professionnel au sein des collectivités locales (article 6) pour permettre une gestion efficace des affaires locales ;
- f. l'absence de reconnaissance expresse du principe de l'autonomie locale dans la Constitution.

5. Le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les autorités saint-marinaises à :

- a. confier la responsabilité d'une part importante des affaires publiques aux collectivités locales conformément au principe de subsidiarité et veiller à ce que les collectivités locales soient dotées des moyens juridiques et administratifs, des biens et des ressources financières nécessaires pour assurer le règlement et la gestion de ces affaires ;
- b. préciser les domaines dans lesquels les châtellesies disposeront de compétences pleines et entières et leur donner toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question relevant de leur compétence ;
- c. veiller à la bonne mise en œuvre des procédures et des mécanismes de consultation pour permettre des consultations efficaces avec les collectivités locales, en temps utile et de façon appropriée, pour toutes les questions qui les concernent directement ;
- d. revoir la base financière du fonctionnement de l'autonomie locale afin de doter les collectivités locales de ressources financières suffisantes, qui devraient être proportionnées à leurs responsabilités ;
- e. promouvoir le recrutement de personnel professionnel dans les communes ;
- f. établir, en étroite consultation avec les châtellesies, un calendrier précis et poursuivre le processus de réforme de l'autonomie locale à Saint-Marin dans le respect des principes de la Charte ;
- g. inscrire le principe de l'autonomie locale dans la Constitution afin de renforcer la position des collectivités locales conformément à l'esprit de la Charte ;
- h. envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale à Saint-Marin et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES	6
	2.1. Contexte historique.....	6
	2.2. Situation politique et réformes.....	8
	2.3. Précédents rapports et recommandations.....	11
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	12
	3.1. La Constitution et le cadre législatif ordinaire.....	12
	3.2. Système d'administration locale.....	16
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	19
	4.1. Articles 2 et 3 : Fondement et concept de l'autonomie locale	19
	4.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale	21
	4.3. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	22
	4.4. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	22
	4.6. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	23
	4.7. Article 9 : Ressources financières	24
	4.8. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	25
	4.9. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	25
5.	CONCLUSIONS	26
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès à Saint-Marin.....	28

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Saint-Marin a adhéré au Conseil de l'Europe le 16 novembre 1988 et signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 16 mai 2013, avant de la ratifier le 29 octobre 2013, formulant des réserves à l'article 9, paragraphes 3 et 8, et une déclaration interprétative concernant ce même article. La République de Saint-Marin n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

3. La visite de suivi destinée à examiner la situation de la démocratie locale à Saint-Marin s'est tenue les 13 et 14 juin 2017. La commission de suivi a nommé M. Harald Bergmann (Pays-Bas, L, GILD) et M. Gunnar Axel Axelsson (R, SOC) en tant que corapporteurs sur la démocratie locale. Les rapporteurs ont été secondés par M. Nicolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat du Congrès.

4. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des maires, des conseillers municipaux et des représentants du gouvernement, de ministères et d'autres institutions publiques saint-marinaises. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

5. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe, qui a contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite. Ils souhaitent aussi exprimer leur gratitude à toutes les personnes qu'ils ont rencontrées lors de la visite pour leur accueil chaleureux, leur disponibilité et les informations utiles qu'elles leur ont fournies.

2. CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES

2.1. Contexte historique

6. Saint-Marin a été fondé en 301 apr. J.-C. par un tailleur de pierre nommé Saint Marin, qui avait quitté la Dalmatie pour fuir les persécutions. Au IV^e siècle, Saint Marin s'est installé sur la montagne avec un groupe de chrétiens. Avec l'établissement d'un monastère au neuvième siècle, la communauté s'est élargie et a attiré de nouveaux-venus. Saint-Marin a initialement été dirigé par des familles riches et puissantes installées sur son territoire. L'oligarchie, qui remonte aux environs de l'an mil, a été instaurée avec l'*Arengo*, une assemblée de tous les chefs de famille de Saint-Marin qui détenait tous les pouvoirs. Ils nommaient en particulier les plus hauts représentants de l'État, y compris les consuls (appelés aujourd'hui capitaines-régents). L'*Arengo* est à l'origine de l'élaboration des Statuts, un ensemble de lois qui régissent le fonctionnement de la ville depuis le XII^e siècle.

7. Au XV^e siècle, la ville-État est parvenue à préserver son indépendance contre les conquêtes de familles voisines, telles que la famille Malatesta, qui régnait sur le port maritime de Rimini, et la famille romaine des Borgia. Du fait de l'expansion démographique, il est cependant devenu de plus en plus difficile pour l'ensemble des chefs de famille de parvenir à des accords et de diriger la ville⁴. Au milieu du XV^e siècle, Saint-Marin est devenu une république dirigée par un Conseil des LX composé de 60 membres de l'*Arengo*, assemblée des grandes familles saint-marinaises. Vers 1600, les Statuts ont établi le système institutionnel de Saint-Marin et défini le rôle et les activités des principaux organes institutionnels de la République.

8. En 1631, la reconnaissance papale a officiellement donné à Saint-Marin un statut d'indépendance. A la fin du XVIII^e siècle, alors que Napoléon avait conquis l'Italie, Saint-Marin est resté indépendant.

4 *San Marino Business Law Handbook*, International Business Publications, USA, 2013, p.31-32
https://books.google.fr/books?id=Aotl1IQX4z0C&pg=PA36&lpg=PA36&dq=township+councils+san+marino&source=bl&ots=ruteCOWe72&sig=8EV6VRTbLM0L39-ZTz-e7FR5hwA&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjGhejcp7_XTAhXJShQKHR_yRDKMQ6AEIQD_AH#v=onepage&q=township%20councils%20san%20marino&f=false

Le 23 mai 1798, la République a conclu un traité d'amitié et de commerce avec la République romaine de Napoléon, passant ensuite sous la protection de la République française. Napoléon a même permis à Saint-Marin d'étendre son territoire en 1797, ce que le pays a refusé. Le 10 juin 1802, Saint-Marin a aussi conclu un traité sur l'extradition et les importations avec la République italienne, qui a été renouvelé avec le Royaume d'Italie le 29 octobre 1808. Bien que le Congrès de Vienne, à la fin des guerres napoléoniennes en 1815, n'ait pas expressément défini le statut de Saint-Marin, la ville-État a considéré que son indépendance était implicitement reconnue.

9. Lors du mouvement d'unification italienne du XIX^e siècle, Saint-Marin a offert l'asile à des révolutionnaires, parmi lesquels Giuseppe Garibaldi. L'unification de l'Italie a confirmé l'indépendance de Saint-Marin. La ville-État a conclu le 22 mars 1862 un traité avec l'Italie lui accordant la protection (« *amicizia protettice* ») du Roi d'Italie. Pendant les deux guerres mondiales, Saint-Marin a déclaré sa neutralité. Cependant, Saint-Marin a été bombardé par les forces alliées en 1944 et brièvement occupé successivement par les forces allemandes et les Alliés pendant la même année.

10. L'après-guerre a été une période de croissance économique et de prospérité (dus principalement au tourisme et au secteur bancaire), ainsi que de relations internationales intensives avec d'autres pays et de nombreuses organisations internationales. Saint-Marin est devenu membre du Conseil de l'Europe le 16 novembre 1988. L'État est aussi devenu membre des Nations Unies le 2 mars 1992. Saint-Marin s'est également appuyé sur le secret bancaire et fiscal pour soutenir sa croissance⁵, mais il a depuis lors entrepris une série de mesures destinées à harmoniser sa législation fiscale avec les normes européennes et internationales. En 2000, Saint-Marin a échappé au placement sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE en prenant un engagement à haut niveau d'éliminer les pratiques fiscales dommageables dans les cinq années à venir⁶. Ensuite, en 2009 et 2010, Saint-Marin a signé de multiples accords d'échange de renseignements fiscaux avec la plupart des grands pays.

11. N'ayant de frontière qu'avec un seul autre pays (l'Italie), Saint-Marin a un lien privilégié avec celui-ci, et donc avec l'Union européenne, concernant ses systèmes monétaires et douaniers. Les frontières entre l'Italie et Saint-Marin ont été abolies en 1991 après l'adoption d'un accord douanier. Cette même année, l'Union européenne et Saint-Marin ont signé un Accord de coopération et d'union douanière⁷. Un accord sur la fiscalité de l'épargne est entré en vigueur en 2005. Un aspect très symbolique pour l'intégration européenne a été la décision de Saint-Marin d'adopter l'euro et de frapper ses propres pièces dans cette monnaie (pour une valeur maximale spécifiée) en 2009, à la suite d'un accord monétaire⁸. D'autres négociations avec Saint-Marin et deux autres États de petite taille, Andorre et Monaco, ont été menées depuis 2013 afin d'améliorer leur intégration économique⁹.

12. Saint-Marin ne fait pas partie de l'accord de Schengen et n'a pas signé ni ratifié la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés ni son Protocole de 1967. Par ailleurs, son système juridique ne prévoit pas de procédure spécifique pour l'octroi du droit d'asile ou du statut de réfugié. La loi n° 118/2010 et le décret n° 186/2010 (article 15) ont introduit récemment un nouveau « permis de séjour » pour raisons de protection humanitaire et sociale. Ce permis, délivré par le Congrès d'État, peut être octroyé en cas de besoins humanitaires spéciaux et permet à son titulaire de bénéficier de l'aide médicale et de prestations économiques temporaires de l'Institut de sécurité sociale.

13. Ces dix dernières années, Saint-Marin a œuvré intensément au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme. Le pays a ainsi signé et ratifié de nombreuses conventions adoptées par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies dans ce domaine.

5 Site web de la CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sm.html>

6 Rapport annuel 2001 de l'OCDE, p.63,

https://books.google.fr/books?id=auGhSHP_3EC&pg=PA63&lpg=PA63&dq=a+high+level+commitment+to+eliminate+harmful+tax+practices+san+marino&source=bl&ots=GT-OaP6QzQ&sig=ALS3_RRE-Xb7qnvdpJDGyavcF4M&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiRmK6-mlijUAhUNlxQKHSIzC7AQ6AEIPTAF%20-%20v=onepage&q=a%20high%20level%20commitment%20to%20eliminate%20harmful%20tax%20practices%20san%20marino&f=false#v=onepage&q&f=false

7 Accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:084:0043:0052:FR:PDF>

8 Communication de la Commission au Conseil, Rapport concernant le fonctionnement des accords monétaires conclus avec la Principauté de Monaco, la République de Saint-Marin et l'État de la Cité du Vatican, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0359>

9 Différentes options ont été proposées par la Commission européenne en 2012 pour une plus grande intégration des micro-États : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0680:REV1:FR:HTML>

2.2. Situation politique et réformes

14. Saint-Marin est une république démocratique représentative et parlementaire (comportant aussi de forts éléments de démocratie directe), où les capitaines-régents sont les chefs de l'État et les chefs du gouvernement. Le pays, malgré sa très petite taille, se caractérise par un système multipartite bien développé et pluraliste. Les deux principaux partis sont le Parti démocrate-chrétien saint-marinais (PDCS) et le Parti des socialistes et des démocrates (PSD, fusion du Parti socialiste de Saint-Marin et du Parti des démocrates), auxquels s'ajoutent plusieurs autres partis plus petits. Il est difficile pour un parti d'obtenir une majorité absolue à lui seul, et le plus souvent le gouvernement est dirigé par une coalition.

15. Le Parti démocrate-chrétien saint-marinais (en italien : *Partito Democratico Cristiano Sammarinese*) a rejoint le Parti populaire européen (PPE) en 1993. Sa faction interne de gauche l'a quitté en 2006 pour former le Mouvement des démocrates du centre et a été rejointe par les socio-démocrates d'Arengo et Liberté.

16. Le Parti des socialistes et des démocrates (en italien : *Partito dei Socialisti e dei Democratici*) a été créé en 2005 au moyen d'une fusion du Parti socialiste de Saint-Marin (PSS), plus ancien parti politique du pays, et du Parti des démocrates (PD). Le PSS a longtemps été au pouvoir en tant que partenaire minoritaire du Parti démocrate-chrétien saint-marinais, tandis que le PD tire son origine du Parti communiste saint-marinais.

17. Les élections du Grand Conseil général sont principalement régies par la Déclaration sur les droits des citoyens (principal texte constitutionnel, voir ci-dessous) et la loi électorale n° 6 du 31 janvier 1996 (amendée pour la dernière fois en 2016). Les 60 membres du Grand Conseil général sont élus tous les cinq ans selon un système proportionnel à deux tours assorti d'un bonus pour la majorité nationale (la coalition qui remporte l'élection obtient au moins 35 sièges sur 60), dans une circonscription couvrant tout le pays, avec un vote préférentiel unique. En vue d'augmenter la représentation politique des femmes, la loi n° 1 du 5 août 2008, portant amendement de la loi n° 6 du 31 janvier 1996, dispose qu'aucune liste de parti ne peut inclure plus de deux tiers de candidats du même sexe¹⁰.

18. Les procédures et le financement des campagnes électorales sont régis par la loi n° 6 du 31 janvier 1996 et la loi n° 170 du 23 novembre 2005. La campagne officielle débute vingt jours avant les élections et toute activité de campagne directe hors de cette période est interdite. Les partis politiques tirent principalement leur financement de fonds publics et reçoivent des dotations annuelles en proportion de leur représentation au Parlement. Ils peuvent aussi recevoir des contributions privées, sans plafond spécifique. Les candidats et les listes n'ont aucune obligation de publier leurs recettes et dépenses de campagne avant les élections. Cependant, après l'inscription des candidats, leurs déclarations d'impôts et leurs sources de revenus sont rendues publiques. Une commission d'audit, composée de trois membres, est chargée de contrôler les finances électorales.

19. Lors des élections législatives de 2008, le Parti démocrate-chrétien saint-marinais (PDCS) faisait partie de la coalition *Pacte pour Saint-Marin* et incluait sur sa liste certains candidats des Euro-populaires pour Saint-Marin et d'Arengo et Liberté. La coalition électorale du Pacte pour Saint-Marin a remporté 35 des 60 sièges du Grand Conseil général, avec 54,22 % des voix. Arrivée au pouvoir, la coalition a rapidement dû faire face aux répercussions de la crise financière mondiale de 2008, à la récession mondiale et à la crise de la dette souveraine dans la zone euro en 2010. Une crise politique, en 2011, a provoqué la dissolution de l'ancienne majorité, et le PDCS a formé un gouvernement d'union nationale avec le Parti des socialistes et des démocrates, dont les prédécesseurs avaient travaillé avec le PDCS pendant des décennies. La nouvelle alliance – le Bien commun saint-marinais – a remporté les élections de 2012, le PDCS obtenant 21 sièges avec ses alliés électoraux, *Nous Saint-Marinais*.

Tableau 1 : Élections législatives saint-marinaises, 11 novembre 2012 – Synthèse des résultats

Coalition	Parti	Voix	Sièges
-----------	-------	------	--------

¹⁰ Rapport par pays 2015 du PIDCP/HCDH, p.7, paragraphe 23, https://digitallibrary.un.org/record/804714/files/CCPR_C_SMR_3-FR.pdf

		#	%	#	+/-
Bien commun saint-marinais	Parti démocrate-chrétien saint-marinais – NS	5 828	29,47	21	–
	Parti des socialistes et des démocrates	2 832	14,32	10	–
	Alliance populaire	1 319	6,67	4	–3
Accord pour le pays	<i>Votes directs pour la coalition</i>	49	0,25	–	–
	Parti socialiste	2 393	12,10	7	Nv*
	Union pour la République	1 651	8,35	5	Nv
	Modérés saint-marinais	340	1,72	0	–2
Citoyenneté active	<i>Votes directs pour la coalition</i>	23	0,12	–	–
	Gauche unie	1 808	9,14	5	0
	Civique 10	1 325	6,70	4	Nv
	<i>Votes directs pour la coalition</i>	46	0,23	–	–
Mouvement RETE		1 244	6,29	4	Nv
Pour Saint-Marin		556	2,81	0	Nv
Saint-Marin 3.0		364	1,84	0	Nv
Bulletins invalides/blancs		1 360	–	–	–
Total		21 138	100	60	0
Inscrits/participation		33 106	63,85	–	–

*Nv : Nouveau

Source : secrétariat d'État saint-marinais à l'Intérieur

20. Les élections législatives suivantes (les plus récentes) se sont tenues le 20 novembre 2016. Trois grandes coalitions y étaient opposées : Saint-Marin d'abord (centre-droit), Adesso.sm (centre-gauche) et Démocratie en mouvement (mouvements citoyens et écologistes). Aux termes de la loi, les 60 membres du Grand Conseil général sont élus au scrutin proportionnel, les sièges étant alloués selon la méthode d'Hondt. Le seuil électoral est calculé en multipliant le nombre des partis candidats à l'élection par 0,4, avec un seuil maximal possible de 3,5 %. Si aucune liste ou coalition de listes n'obtient une majorité absolue, un second tour oppose les deux listes ou coalitions de listes ayant remporté le plus de suffrages. Le gagnant obtient une prime de majorité, supplément de sièges lui garantissant une majorité. C'est précisément ce qui s'est passé lors de ces élections, puisqu'aucune coalition n'a remporté une majorité absolue au premier tour : l'alliance Saint-Marin d'abord (conduite par le PDCS) a obtenu le plus grand nombre de voix, sans réunir cependant une majorité au Grand Conseil général, s'étant initialement vu attribuer 25 sièges. Aucun bloc n'ayant obtenu une majorité des sièges, le 4 décembre 2016 un second tour a opposé les deux coalitions les mieux placées à l'issue du premier tour, Saint-Marin d'abord et Adesso.sm, afin de déterminer laquelle remporterait la prime de majorité. Le second tour a vu la victoire d'Adesso.sm (coalition conduite par la Gauche socialiste démocratique) avec 58 % des voix, entraînant une redistribution des sièges et l'octroi de 35 sièges à Adesso.sm.

Tableau 2 : Élections législatives saint-marinaises 2016 – Synthèse des résultats (premier et second tours)

Coalition	Parti	1 ^{er} tour 20.11.2016			2 nd tour 4.12.2016			
		Voix	%	Sièges	Voix	%	Sièges	+/-
Saint-Marin d'abord	Parti démocrate-chrétien saint-marinais	4 752	24,5	16	6 889	42,1	10	-11
	Parti socialiste	1 496	7,7	5			3	-4
	Parti des socialistes et des démocrates	1 392	7,2	4			3	-7
	Saint-marinais (NS-SsC)	414	2,1	0			0	-
	<i>Votes directs pour la coalition</i>	44	0,2	0			0	-
	<i>Total</i>	8 098	41,7	25			16	-22
Adesso.sm	Gauche socialiste démocratique (SU-PR-LabDem)	2 352	12,1	8	9 482	57,9	14	+9
	République future (AP-UR)	1 865	9,6	6			11	+6
	Civique 10	1 800	9,3	6			10	+6
	<i>Votes directs pour la coalition</i>	88	0,5	0			0	-
	<i>Total</i>	6 105	31,4	20			35	+21
Démocratie en mouvement	Mouvement RETE	3 561	18,3	12			8	+4
	Mouvement démocratique – Saint-Marin ensemble	872	4,5	3			1	Nv
	<i>Votes directs pour la coalition</i>	70	0,4	0			0	-
	<i>Total</i>	4 503	23,2	15			9	+4
	Liste du Peuple libre	412	2,1	0			0	Nv
	Renouveau démocratique saint-marinais	309	1,6	0			0	Nv
	Bulletins invalides/blancs	849	-	-	653	-	-	-
	Total	20 276	100	60	17 024	100	60	0
	Inscrits/participation	33 985	59,7	-	33 985	50,1	-	-

Source : secrétariat d'État saint-marinais à l'Intérieur

21. Concernant les institutions démocratiques du pays et en particulier le statut et la situation des collectivités locales à Saint-Marin, divers changements et réformes ont été introduits depuis le précédent rapport d'information du Congrès sur la situation de la démocratie locale en République de Saint-Marin (1999). Notamment :

- Depuis la réforme « constitutionnelle » de 2002 et la création du *Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme* (Legge n° 36, 26.02.2002, maintenant article 16 de la Déclaration), certaines compétences et responsabilités de cet organe concernent aussi les collectivités locales : lorsqu'au moins cinq des neuf *Giunte di Castello* (conseils de châtellenie/conseils municipaux) agissent ensemble, ils ont le pouvoir de contester une loi ordinaire devant le *Collegio* pour contrôle constitutionnel. Le même nombre de *Giunte di Castello* (au moins 5 sur 9) peut engager une procédure de référendum « législatif ». De plus, l'article 4 de la loi constitutionnelle 36/2002 a instauré l'initiative législative des *Giunte di Castello* par le biais de l'article 3 bis de la Déclaration ;
- Depuis la promulgation de la loi constitutionnelle n° 183/2005, et afin de mettre en place un système d'équilibre des pouvoirs, les membres du Congrès d'État sont aussi responsables devant le Parlement. Le Grand Conseil général peut adopter une motion de censure. Si celle-ci est approuvée par une majorité absolue du Conseil, le Congrès d'État doit quitter le pouvoir. La motion peut viser le Congrès d'État dans son ensemble ou un secrétaire d'État spécifique. Naturellement, la censure peut aussi porter sur des politiques ou positions

touchant à l'administration locale. Le Congrès d'État reste en fonction jusqu'à la désignation de son successeur ;

- Afin de renforcer la participation des femmes à la politique, la loi n° 1 du 5 août 2008, portant amendement de la loi n° 6 du 31 janvier 1996, dispose qu'aucune liste de parti ne peut inclure plus de deux tiers de candidats du même sexe ;
- La loi n° 1 du 29 mai 2013 instaure l'initiative législative de l'électorat. Les citoyens de Saint-Marin peuvent soumettre au Bureau du Secrétariat du Grand Conseil général des projets de loi accompagnés d'exposés des motifs et indiquant comment les dépenses seraient financées. Le projet de loi doit être signé par au moins 60 électeurs saint-marinais. Aux termes de l'article 30 de la loi n° 1 du 29 mai 2013, l'initiative populaire suit la même procédure d'examen et d'adoption que les lois proposées par le Grand Conseil général. Le rapporteur du projet de loi est invité à participer à l'examen de la loi au sein du Grand Conseil général et peut défendre la proposition ;
- À la lumière de la ratification de la Charte, la loi (*Legge n° 127*) du 27 septembre 2013 a octroyé la personnalité juridique aux *Giunte di Castello* (les neuf entités d'autonomie locale), qui peuvent donc être parties à des litiges judiciaires ;
- Cette même loi n° 127 de 2013 a accordé une plus grande autonomie aux *Giunte di Castello* concernant la circulation routière, domaine où leur avis est contraignant, ainsi que les espaces verts et les parcs (article 28). De plus, cette loi a introduit (article 25) l'obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai de 90 jours aux questions des *Giunte*, ainsi que l'obligation d'établir une liste et un calendrier des travaux publics (article 31) en coopération étroite avec les *Giunte* concernées ;
- La loi n° 127 de 2013 (article 30) a également établi une conférence des conseils de châtelainie (*Giunte*), qui peut examiner les questions touchant aux intérêts des châtelainies. La conférence peut soumettre des propositions et des initiatives législatives au Congrès d'État. Les membres de la conférence élisent un porte-parole à la majorité absolue, pour un mandat d'un an renouvelable tant qu'il reste à la tête d'un conseil de châtelainie ;
- La loi n° 1 du 17 mars 2016 portant amendement de la loi électorale a introduit le droit pour les électeurs résidant à l'étranger de voter aux élections, bien qu'ils doivent être présents à Saint-Marin le jour du scrutin, le vote électronique n'étant pas permis. Cette loi a aussi établi un accès à un bureau de vote spécial pour les électeurs résidant de manière permanente dans un établissement de santé ou une maison de retraite.

2.3. Précédents rapports et recommandations

22. Le rapport d'information CPL(6)4 Partie II du Congrès sur la démocratie locale à Saint-Marin, adopté en 1999¹¹, reconnaissait les caractéristiques spécifiques de la République, liées à son histoire, la nature de sa législation, sa petite superficie et sa faible population. Cela étant, la conclusion principale était qu'en dépit des réformes la République de Saint-Marin restait un État unitaire hautement centralisé :

« Les giunte di castello, présidées par les capitani, sont des organes jouissant d'une autonomie locale limitée au sens politique du terme. En particulier :

- elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique [...];
- elles n'ont pas véritablement de pouvoir de décision ni de responsabilités dans des domaines spécifiques et ne disposent que d'une faible marge d'action dans les affaires publiques, étant cantonnées à un rôle consultatif et à la gestion exécutive des services publics ;
- elles ont un rôle consultatif dans le processus administratif [...];
- elles n'ont pas de patrimoine propre ni de système fiscal indépendant, mais tous les fonds qui leur sont alloués sont utilisés à leur discrétion et elles supervisent l'utilisation de sommes plus importantes transférées par le biais des services de l'État ;
- elles n'ont pas de personnel propre et leurs élus reçoivent des jetons de présence pour leur participation à des réunions ;
- elles n'ont aucun moyen légal de s'adresser à une autorité administrative ou judiciaire pour contester un acte ou une décision potentiellement dangereux des institutions centrales ou des décisions ne tenant pas compte de leur avis ; »

11 Voir doc. [CPL \(6\) 4](#), présenté par M. Vallejo De Olejua au nom de M. Manueco Alonso, rapporteur.

23. Par ailleurs le rapport susmentionné¹² indiquait ce qui suit :

- « *Dans la pratique, ce sont les institutions centrales, précisément le Grand Conseil général (Parlement) et le Congrès d'État (gouvernement) qui organisent et gèrent la quasi-totalité des affaires publiques, prenant des décisions relatives à la vie de la communauté [...] ;*
- *Les étrangers qui ont leur résidence principale à Saint-Marin depuis de nombreuses années n'ont pas le droit de voter ni de se porter candidats aux élections locales ; »*

24. Le rapport d'information sur la démocratie locale en République de Saint-Marin contenait les déclarations suivantes :

- *l'organisation actuelle de Saint-Marin est sensiblement éloignée de l'autonomie locale telle qu'elle est définie dans la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) ou pratiquée dans les autres pays européens ;*
- *la faible superficie de l'État de Saint-Marin et le nombre réduit de ses habitants ne peuvent pas s'opposer à la mise en œuvre du principe de l'autonomie locale qui postule l'existence de structures démocratiques locales autonomes quelle que soit la taille ou la forme des États ;*
- *il ne semble pas y avoir d'obstacles de nature constitutionnelle ou politique au développement et au renforcement d'un système local aujourd'hui encore embryonnaire, en passant par un élargissement des compétences des Giunte di Castello dans des secteurs importants pour la vie des communautés locales ;*
- *il est souhaitable et possible de trouver un équilibre entre les spécificités de la République de Saint-Marin et la nécessité de s'approcher des principes qui prévalent dans les pays voisins et qui sont énumérés dans la CEAL ; »*

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

25. Saint-Marin a signé la Charte le 16 mai 2013 et l'a ratifiée le 29 octobre 2013. La Charte est entrée en vigueur à Saint-Marin le 1^{er} février 2014. Saint-Marin n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

26. Du fait de sa petite superficie et de ses spécificités, lors de la ratification de la Charte Saint-Marin a déclaré ne pas être lié par l'article 9, paragraphe 3 (« *Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.* »), ni par l'article 9, paragraphe 8 (« *Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.* »).

27. De plus, lors de la ratification Saint-Marin a formulé une déclaration interprétative concernant l'article 9 de la Charte : « *La République de Saint-Marin fait valoir que l'article 9 de la Charte doit être interprété comme un article établissant un principe général d'autonomie financière, en vertu duquel les autorités locales ont le droit de disposer librement, dans le cadre de la politique économique nationale, des ressources qui leur sont allouées pour l'exercice de leurs pouvoirs.* »

3.1. La Constitution et le cadre législatif ordinaire

28. Il n'existe pas de constitution unique à Saint-Marin. L'ordre constitutionnel découle d'un certain nombre d'instruments législatifs dont les plus importants sont les statuts de 1600 et la Déclaration des droits des citoyens de 1974 telle qu'amendée en 2002. Le système constitutionnel a subi l'influence du *Corpus Juris Civilis* et du droit coutumier romain. Le 8 octobre 1600, le gouvernement de Saint-Marin a donné une force contraignante à un ensemble de *Statuti* rédigés par Camillo Bonelli¹³, portant sur les institutions et les pratiques du gouvernement et de la justice saint-marinaise à cette époque. Les *Statuti* ont été rédigés en latin et divisés en six livres (« *Statuta Decreta ac Ordinamenta Illustris Reipublicae ac Perpetuae Libertatis Terrae Sancti Marini* »). Le nouveau système mettait à jour les *Statuti Comunali* (statuts municipaux), appliqués à Saint-Marin depuis environ 1300. Les

¹² Rapporteur : Mr. Manueco Alonso (Espagne).

¹³ Miller, William (1901), The Republic of San Marino, *American Historical Review* 6 (4) : 633–649.

Statuts sont le fondement de toutes les lois en vigueur jusqu'aujourd'hui. Ils pourraient donc être considérés comme la plus ancienne constitution européenne encore en vigueur.

29. En juillet 1974 les capitaines-régents ont signé une loi (59/1974) adoptée par le Grand Conseil général contenant une Déclaration des droits des citoyens et des principes fondamentaux de l'ordre juridique de Saint-Marin. La Déclaration débute par un rejet de la guerre. Elle indique que le peuple est souverain et explique comment la doctrine de la séparation des pouvoirs s'applique à Saint-Marin. Les citoyens jouissent de certains droits parmi lesquels l'égalité, l'inviolabilité, la liberté et le suffrage universel. La Déclaration a été modifiée par la loi n° 36 du 26 février 2002, ajoutant certains détails constitutionnels sur l'organisation du gouvernement et instaurant le Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois, une juridiction chargée d'examiner la conformité des lois avec la Déclaration des droits. Les Statuts de 1600 et la Déclaration de 1974 définissent l'État de Saint-Marin comme une république parlementaire, dont « la souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce dans les formes statutaires de la démocratie représentative » (article 2).

30. La Déclaration, « loi fondamentale de la République », peut être considérée comme une « constitution rigide », puisqu'elle ne peut être amendée que dans des circonstances exceptionnelles. Aux termes de l'article 4 de la Déclaration, celle-ci ne peut être amendée que par une loi approuvée par le Grand Conseil général (agissant en tant que parlement du pays) à une majorité d'au moins deux tiers de ses membres, confirmée ensuite par un référendum devant se tenir dans les 90 jours suivant l'approbation de la loi d'amendement.

31. Le pouvoir législatif est exercé par le Grand Conseil général (« *Consiglio Grande e Generale* », article 3 de la Déclaration). Il s'agit d'un organe législatif unicaméral et collégial composé de 60 membres qui, depuis l'adoption de la loi du 25 mars 1906, sont élus démocratiquement, au suffrage universel et direct pour un mandat de cinq ans, selon un système de représentation proportionnelle basé sur neuf circonscriptions administratives. Les capitaines-régents président le Grand Conseil général mais n'ont pas le droit de voter ni d'adopter les lois.

32. Aux termes de la loi électorale n° 6 du 31 janvier 1996, telle qu'amendée la dernière fois par la loi n° 1 du 17 mars 2016, les citoyens de Saint-Marin âgés d'au moins dix-huit ans ont le droit de vote à Saint-Marin. La loi prévoit un nombre important d'incompatibilités avec le mandat de membre du Parlement : les parents au premier degré, les époux ou les concubins de membres du Conseil en exercice ne sont pas éligibles. Les fonctions de chef et membre d'un conseil de châtellenie sont aussi incompatibles avec le mandat de membre du Conseil.

33. Le Parlement est aussi assisté dans ses travaux quotidiens par le *Conseil des Douze*. Cet organe est élu par le Grand Conseil général pour toute la législature et sert d'organe juridictionnel agissant aussi en tant que cour d'appel de troisième instance. Deux administrateurs du gouvernement représentent l'État sur les questions liées aux finances et au patrimoine.

34. A Saint-Marin, l'initiative législative (initiative « populaire » ou « citoyenne ») peut aussi provenir du corps électoral, en vertu de la loi n° 1 du 29 mai 2013. Les citoyens saint-marinais peuvent soumettre des projets de loi au Bureau du Secrétariat du Grand Conseil général, accompagnés d'un rapport explicatif et indiquant comment les dépenses seront couvertes. Le projet de loi doit être signé par au moins 60 électeurs. Aux termes de l'article 30 de la loi n° 1 du 29 mai 2013, l'initiative populaire est régie par la même procédure d'examen et d'adoption que les lois proposées par le Grand Conseil général. Le rapporteur du projet de loi est invité à participer à l'examen de la loi au Grand Conseil général et peut défendre la proposition.

35. Plusieurs projets de loi doivent être adoptés à la suite d'une procédure de référendum. Celle-ci est définie par la loi n° 101 du 28 novembre 1994 et la loi n° 1 du 29 mai 2013. Il existe trois types de procédures de référendum : des électeurs peuvent proposer les lignes directrices et principes selon lesquels une loi réglementera la question faisant l'objet du référendum (*referendum propositivo o di indirizzo*) ; si l'entrée en vigueur d'une loi est soumise au consentement populaire, un référendum de confirmation doit être organisé (*referendum confermativo*) ; enfin, un référendum peut être organisé pour abroger une loi ou une partie de celle-ci (*referendum abrogativo*). Les électeurs sont alors invités à confirmer l'adoption d'une loi. Les référendums ne peuvent pas être invoqués pour abolir des organes institutionnels ou des principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration des droits des citoyens ou d'autres lois constitutionnelles. Ils ne peuvent pas non plus porter sur des questions

fiscales, sur le budget national, l'octroi d'une amnistie ou d'une grâce ni sur la ratification de conventions et traités internationaux.

36. Les capitaines-régents (en vertu de l'article 3 de la Déclaration et l'article 1 de la loi n° 185) sont tous deux chefs de l'État et gouvernent conjointement Saint-Marin. Du fait de cette spécificité, le régime saint-marinais est appelé une dyarchie. Les capitaines-régents sont les garants suprêmes de l'ordre constitutionnel saint-marinais. Ils veillent à ce que toutes les institutions du pays respectent la Déclaration et la législation en vigueur. Ils peuvent aussi porter des conflits avec d'autres organes constitutionnels à l'attention du Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois.

37. Depuis la réforme des procédures d'élection des capitaines-régents adoptée au moyen de la loi n° 15 du 24 mars 1945, les capitaines-régents sont élus à la majorité absolue des suffrages exprimés à bulletin secret par les membres du Parlement. Les deux premiers candidats à obtenir une majorité absolue des voix sont élus pour un mandat de six mois, qui débute le 1^{er} avril ou le 1^{er} octobre de chaque année. La brièveté de ce mandat remonte au Moyen-Âge et vise à empêcher que des dirigeants puissants exercent les plus hautes fonctions de ce très petit pays pendant trop longtemps. Les candidats à la fonction de capitaine-régent doivent être citoyens de Saint-Marin, âgés d'au moins 25 ans et n'avoir pas exercé cette fonction au cours des trois années précédentes.

38. Les capitaines-régents (article 5 de la loi constitutionnelle n° 185/2005) promulguent les décrets relevant de leur juridiction et ordonnent leur publication. Les décrets doivent être contresignés par le secrétaire d'État à l'Intérieur. De plus, les capitaines-régents ont compétence pour promulguer les lois approuvées par le Grand Conseil général et ordonner leur publication. S'ils considèrent que certaines lois ne respectent pas les principes contenus dans la Déclaration des droits des citoyens, les capitaines-régents peuvent demander leur amendement. Les lois ne sont promulguées qu'avec l'accord définitif des capitaines-régents.

39. Les capitaines-régents président plusieurs institutions importantes : ils président le Grand Conseil général mais ils n'y disposent pas d'un droit de vote ; ils convoquent et président les sessions plénières et ordinaires du Conseil judiciaire et du Conseil des Douze ; ils président aussi la Conférence des chefs de conseil de châtelainie et fixent les dates des élections des chefs et membres de conseils de châtelainie. Les capitaines-régents exercent aussi la tâche importante consistant à recueillir les demandes d'initiative populaire telles que les propositions de référendum, dont ils fixent les dates.

40. Les capitaines-régents jouissent d'une immunité politique pendant la durée de leur mandat et ne peuvent pas être condamnés pour quelque affaire que ce soit (article 7 de la loi constitutionnelle n° 185/2005). Cependant, les capitaines-régents sont responsables devant le peuple à la fin de leur mandat, au moyen d'une procédure appelée « Syndicat de régence » (Titre V, loi qualifiée n° 55/2003). Dans les quinze jours qui suivent la fin du mandat semestriel des capitaines-régents, chaque citoyen inscrit sur les listes électorales peut déposer un recours concernant les activités menées pendant leur mandat.

41. À Saint-Marin, l'équivalent du gouvernement dans d'autres pays est le Congrès d'État. Celui-ci exerce le pouvoir exécutif et est responsable, à la fois collégalement et individuellement, devant le Grand Conseil général (conformément à l'article 3 de la Déclaration et à la loi constitutionnelle n° 183/2005). Le Congrès d'État comprend dix membres au maximum. Dans les faits, il se compose aujourd'hui de sept « secrétaires d'État » (l'équivalent de ministres)¹⁴, dont le plus important pour les affaires locales est le secrétaire d'État à l'Intérieur, aux Fonctions publiques, à la Justice et aux Relations avec les châtelainies.

42. Les secrétaires d'État sont nommés par le Grand Conseil général à la majorité absolue de ses membres, au début de chaque législature, c'est-à-dire tous les cinq ans ou à la suite d'une dissolution

14 a. Affaires étrangères, Questions politiques et Justice ; b. Intérieur, Fonctions publiques, Justice et Relations avec les châtelainies ; c. Santé et Sécurité sociale, Égalité des chances, Assurance nationale et Affaires sociales ; d. Territoire, Environnement, Agriculture, Tourisme et Protection civile ; e. Finances et Budget, Transport et Planification économique ; f. Éducation, Culture et Université, Recherche, Information, Sport, Innovation technologique ; g. Industrie, Artisanat, Commerce, Travail, Coopération et Télécommunications.

du Conseil. Ces nominations mènent à la formation d'un nouveau gouvernement. En vertu de la réforme législative de 2005, leur mandat ne peut pas excéder dix années consécutives (deux mandats consécutifs). La réforme de 2005 a aussi introduit la possibilité de nommer des « ministres techniques ». Le Grand Conseil général peut nommer, par une majorité des deux tiers, des citoyens saint-marinais non issus de ses rangs, à la condition qu'ils répondent aux critères requis et que leur nombre ne dépasse pas un tiers de celui des membres du Congrès d'État.

43. Le Congrès d'État exerce plusieurs fonctions importantes (loi constitutionnelle n° 183/2005) : il définit la politique générale du gouvernement (article 1, paragraphe 2) et décide de la direction que doit prendre l'action administrative pour la mise en œuvre de cette politique. De plus, le Congrès d'État a aussi un rôle d'initiative législative : il peut soumettre des projets de loi au Grand Conseil général pour approbation, notamment pour les lois budgétaires annuelles et pluriannuelles (article 2, paragraphes 1-2). Le Congrès d'État adopte aussi des décrets ayant force de loi, sous réserve de leur ratification par le Grand Conseil général. Enfin, il adopte des réglementations concernant les formes et modalités de l'application des lois ainsi que l'organisation et le fonctionnement des services publics.

44. Le *système juridictionnel* de Saint-Marin fait l'objet de protections importantes inscrites dans la Déclaration : l'article 3 garantit « *la pleine indépendance et liberté de jugement* » des organes juridictionnels « *dans l'accomplissement de leurs fonctions* ». Sauf exceptions statutaires, les juges ne peuvent pas être des citoyens saint-marinais. La Déclaration garantit aussi la protection des droits subjectifs et des intérêts légitimes devant les juridictions compétentes pour « chacun » (ce qui inclut naturellement aussi les personnes morales, comme les châtellenies).

45. Le *Conseil des Douze* (« *Consiglio dei XII* » en italien) est l'une des juridictions les plus hautes de Saint-Marin. Son organisation et ses fonctions sont définies par le décret n° 34 du 13 octobre 1921 et la loi n° 13 du 5 juin 1923. Il agissait précédemment comme une juridiction de troisième instance en matière civile, mais aujourd'hui il assure principalement la justice administrative. Le Conseil des Douze est un organe collégial composé de douze personnes désignées par le Grand Conseil général parmi ses membres, pour un mandat de cinq ans. Le Conseil des Douze est présidé par les capitaines-régents.

46. Le Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois est aujourd'hui la plus haute juridiction du pays, ayant le rôle de Cour constitutionnelle de Saint-Marin. Il a été créé par la loi de révision constitutionnelle n° 36 du 26 février 2002 (portant amendement de l'article 16 de la Déclaration). Le Collège de contrôle est composé de trois membres titulaires et trois membres suppléants. Tous sont élus à une majorité des deux tiers par le Grand Conseil général parmi « *les professeurs d'université en droit, les magistrats, les docteurs en droit ayant au moins vingt ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit* » (article 16 de la Déclaration).

47. Le Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois possède un large éventail de compétences et responsabilités. Notamment, il vérifie la conformité des lois et réglementations avec les principes fondamentaux inscrits dans la Déclaration sur les droits des citoyens et d'autres textes constitutionnels. Cette procédure de vérification peut être engagée à la demande directe d'au moins vingt membres du Grand Conseil général, du Congrès d'État, de cinq conseils de châtellenie ou d'un nombre de citoyens représentant au moins 1,5 % du corps électoral, ainsi que de juges et de parties à une procédure judiciaire. Le Collège décide aussi de la recevabilité des propositions de référendums et intervient en cas de conflits entre les organes constitutionnels. Enfin, il exerce la fonction de Syndicat de régence, statuant sur les plaintes déposées par les citoyens.

48. Le principe de l'autonomie locale n'est pas inscrit dans la Déclaration des droits des citoyens de Saint-Marin. La seule mention des conseils de châtellenie dans la Déclaration figure dans son article 3, relatif à l'adoption des lois, et son article 16, relatif au fonctionnement du Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois. L'organisation et le mandat des châtellenies ne sont par conséquent définis que par des lois et décrets ordinaires. La première réglementation définissant l'organisation des conseils de châtellenie modernes a été adoptée le 16 mars 1925. La loi n° 66 du 17 novembre 1945 et la loi n° 36 du 25 octobre 1973 ont officialisé les fonctions des conseils de châtellenie.

49. Aujourd'hui, la loi n° 127 du 27 septembre 2013, comprenant quatre chapitres et 39 articles, est le principal instrument juridique régissant l'organisation, les fonctions et les procédures électorales des conseils de châtellenie (« *Legge Sulle Giunte di Castello* »). Dans son article 2, paragraphe 2, cette loi harmonise le contenu, les compétences et responsabilités et le système électoral des conseils et

chefs de châellenie avec les principes établis par la Charte européenne de l'autonomie locale, d'une manière compatible avec la spécificité de la République de Saint-Marin¹⁵.

3.2. Système d'administration locale

50. Le territoire de la République de Saint-Marin est divisé en neuf circonscriptions administratives appelées « châellenies » (*castelli*). Chaque châellenie est maintenant reconnue (par l'article 1, paragraphe 2, de la loi n° 127 du 27 septembre 2013) comme une « entité institutionnelle et territoriale » dotée d'une personnalité juridique et de fonctions administratives, représentatives et consultatives en lien avec son territoire¹⁶.

51. Saint-Marin compte actuellement neuf châellenies :



Nom de la châellenie	Population ¹⁷
Saint-Marin (ville)	4 053
Borgo Maggiore	6 917

15 (en italien : « *La presente legge disciplina lo stato giuridico, le competenze e il sistema di elezione delle Giunte di Castello e dei Capitani di Castello, armonizzandone i contenuti, compatibilmente alle peculiarità della Repubblica di San Marino e del suo sistema giuridico, ai principi stabiliti dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa.* »)

16 en italien : « *con funzioni amministrative, di rappresentanza e di proposta concernenti il territorio al quale l'ente fa riferimento* »

17 Statistiques de Saint-Marin, « *Popolazione Residente Per Castello* », http://www.statistica.sm/contents/instance15/files/document/14092765tav_popolazione_.pdf

Serravalle	10 848
Acquaviva	2 134
Chiesanuova	1 136
Domagnano	3 459
Faetano	1 180
Fiorentino	2 563
Montegiardino	934

52. Chacune d'elles est dirigée par un conseil de châellenie (« *Giunte di Castello* »). Pour les châellenies de plus de 2 000 habitants, ce conseil comprend neuf membres ; pour celles qui en comptent moins de 2 000 (*Chiesanuova*, *Faetano* et *Montegiardino*), le conseil se compose de sept membres. Tous les conseils de châellenie sont dirigés par un chef du conseil (« *Capitano di Castello* »), élu en tant que tête de la liste ayant remporté l'élection municipale.

53. Le système d'élection des organes exécutifs du conseil de châellenie et la procédure de vote sont régis principalement par la Partie II (articles 8 à 12) et la Partie III (articles 13 à 19) de la loi n° 127 du 27 septembre 2013 et la loi n° 6 du 31 janvier 1996. Aux termes de l'article 8 de la loi n° 127/ 2013, tous les membres sont élus pour cinq ans au suffrage universel et direct. Tous les citoyens saint-marinais résidant à Saint-Marin, âgés d'au moins dix-huit ans et inscrits sur les listes électorales de leur lieu de résidence peuvent voter. L'inscription des électeurs est passive. Cependant, en vertu de l'article 2 de la loi n° 6 du 31 janvier 1996, comme pour les élections législatives, les citoyens souffrant de troubles mentaux ou ayant fait l'objet d'une condamnation sont privés du droit de vote.

54. Les conseillers de châellenie étaient autrefois désignés parmi les membres du Grand Conseil général, en vertu de la réglementation du 16 mars 1925. Aujourd'hui, ces deux mandats ne peuvent plus être cumulés. Si un conseiller de châellenie nouvellement élu est aussi membre du Grand Conseil général, il doit choisir l'un des deux mandats dans les quinze jours qui suivent l'élection. Les membres d'une même famille (parents, frères et sœurs, maris et femmes ou concubins) ne peuvent pas siéger simultanément au même conseil de châellenie.

55. La campagne électorale officielle débute 30 jours avant le jour du scrutin. Le programme de chaque liste de candidats doit être rendu public 25 jours au moins avant les élections. Les modalités de la campagne électorale sont réglementées par décret.

56. Les dernières élections municipales ont eu lieu le 30 novembre 2014. 22 172 électeurs étaient inscrits : 2 988 dans la ville de Saint-Marin, 4 584 à Borgo Maggiore, 7 059 à Serravalle, 1 331 à Acquaviva, 748 à Chiesanuova, 2 302 à Domagnano, 811 à Faetano, 1 715 à Fiorentino et 634 à Montegiardino¹⁸. Dans la plupart des châellenies, deux listes de candidats étaient opposées, tandis qu'à Borgo Maggiore, Acquaviva, Domagnano et Montegiardino, il n'y avait qu'une seule liste. Actuellement, quatre des neuf *Capitani* sont des femmes.

57. Les multiples fonctions du chef de conseil de châellenie sont énumérées à l'article 20 de la loi de 2013. Il/elle représente notamment le conseil de châellenie, planifie les réunions avec le conseil, prépare l'ordre du jour des séances, transmet les décisions du Bureau au secrétaire d'État à l'Intérieur et aux autres organes concernés, célèbre les mariages civils et participe aux réunions du Comité pour les politiques territoriales.

58. Aux termes des articles 22 et 23 de la loi n° 147/2013, les conseils de châellenie sont chargés :

- de gérer le budget annuel et de conserver et gérer les biens qui leur sont transférés ;
- de promouvoir les décisions des organes institutionnels concernant les domaines de compétence générale ou les domaines touchant aux châellenies : (i) en transmettant leurs résolutions,

¹⁸ Site web des élections, <http://www.elezioni.sm/on-line/home/elezioni-giunte/elezioni-del-30112014/corpo-elettorale.html>

programmes, demandes et suggestions aux autorités et organes publics ; (ii) en soumettant des interpellations, des demandes et des propositions au Conseil d'État, lequel est tenu d'y répondre par écrit dans un délai de soixante jours ; (iii) en invitant les membres du Conseil d'État et du Grand Conseil général, ainsi que les représentants des institutions ou organisations institutionnelles, à assister à leurs sessions afin d'y évoquer les questions relevant directement de leur compétence et de leur responsabilité ; (iv) en publiant des propositions, observations et documents ; (v) en organisant des rassemblements, des débats publics et des réunions. En outre, les conseils de châtelainie peuvent signaler aux autorités compétentes toute irrégularité ou tout retard dans le déroulement des procédures administratives et proposer des solutions pour y remédier.

Les conseils de châtelainie disposent d'un pouvoir de décision indépendant concernant :

- a. le fonctionnement du conseil ;
- b. les activités à caractère humanitaire ou social ;
- c. le financement des initiatives culturelles, de loisirs, sportives et sociales mises en œuvre sur le territoire de la châtelainie ;
- d. la planification et l'exécution de travaux publics sur le territoire de la châtelainie (les types de travaux publics sont spécifiés dans les articles 28 et 32 de la loi) ;
- e. l'établissement d'actes et de contrats dans les domaines relevant de leur compétence.

59. Les conseils de châtelainie peuvent établir des relations directes avec des organes ou administrations d'autres États, sous réserve d'approbation à la fois par le ministère en charge des relations avec les conseils de châtelainie et du ministère des Affaires étrangères. Par ailleurs, les conseils de châtelainie délivrent des avis, dans un délai de trente jours après une demande du service compétent, sur : l'identification des secteurs de production à promouvoir ou au contraire à décourager au moyen de la délivrance ou non de licences commerciales ; l'« *Istanza d'Arengo* », si la requête se rapporte à la châtelainie ; les propositions d'intervention pour la prévention des catastrophes ou la limitation des dommages ; les transferts et ventes de biens situés dans la châtelainie ; les plans commerciaux et de développement, s'ils touchent au territoire de la châtelainie, en particulier son centre historique. Les conseils de châtelainie peuvent proposer des noms pour les nouvelles rues et tout autre nouveau lieu situé sur le territoire de leur châtelainie, ainsi que la modification de tels noms existant déjà.

60. Comme on l'a vu, le conseil de châtelainie peut aussi proposer des lois, en vertu de l'article 3 de la Déclaration. Cependant, il ne peut pas proposer des projets de lois ou d'amendements sur des questions concernant l'amnistie et la grâce, les impôts et le budget ou la ratification de traités. Les projets de loi sont examinés par le Grand Conseil général dans un délai de 90 jours après leur soumission. Les conseils de châtelainie peuvent aussi organiser des référendums populaires, en vertu de l'article 26 de la loi n° 127/2013.

61. Enfin, comme on l'a vu également, à la demande d'au moins cinq conseils de châtelainie, des lois et réglementations peuvent être examinées par le Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois, si on peut raisonnablement supposer qu'elles ne sont pas conformes aux principes fondamentaux inscrits dans la Déclaration.

62. D'après les *procédures de consultation*, le conseil de châtelainie doit être informé de tout projet public d'urbanisme concernant son territoire et, comme on l'a vu dans le paragraphe sur les fonctions de ce conseil, doit fournir un avis consultatif sur le projet dans un délai de trente jours après réception de la requête de la part du service compétent. Aux termes de l'article 23 de la loi de 2013, si le service compétent prend une décision contraire à l'avis exprimé par le conseil de châtelainie, il doit en justifier par écrit. En vertu de l'article 25 de la loi n° 127/ 2013, les services de la fonction publique doivent aussi informer les conseils de châtelainie de toute réforme ou nouvelle politique relative au territoire et à l'organisation de la châtelainie.

63. Concernant les *finances locales*, il est à noter que les châtelainies ne disposent pas de ressources propres. Aux termes de l'article 24 de la loi n° 127/ 2013, les conseils de châtelainie peuvent demander l'intégralité des documents relatifs au budget annuel de l'État. Avant de soumettre le budget annuel de l'État au Grand Conseil général, les secrétaires d'État aux Finances et au Budget, au Territoire et à l'Environnement et à l'Intérieur et aux Relations avec les châtelainies doivent rencontrer les conseils de châtelainie afin d'examiner les priorités de chacun d'eux.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Articles 2 et 3 : Fondement et concept de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

64. La Constitution de Saint-Marin ne reconnaît pas expressément le principe de l'autonomie locale. Toutefois, une disposition de la Déclaration des droits et libertés fondamentales des citoyens semble inclure des garanties pour les collectivités locales :

- Le dernier paragraphe de l'article 3 dispose ce qui suit : « *Les pouvoirs de l'État agissent en respectant leur autonomie et leurs compétences respectives.* »

De plus, dans l'article 16 de la Déclaration, les *conseils de châtellesie* sont expressément mentionnés parmi les parties qui peuvent déposer une requête de vérification de la conformité d'une loi avec la Constitution auprès du Collège de contrôle :

- Article 16... « *Le Collège de contrôle : a) vérifie la conformité ... [...] sur requête directe... [...] de cinq conseils de châtellesie ...* »

65. Le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la loi n° 127 du 27 septembre 2013. Notamment, l'article 1, paragraphe 2, de cette loi définit la châtellesie comme une « *entité institutionnelle et territoriale à laquelle la loi confère une personnalité juridique et des fonctions administratives, représentatives et consultatives* ».

66. La situation à Saint-Marin est conforme à l'article 2, puisque le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans le droit interne. Néanmoins, une reconnaissance constitutionnelle expresse de ce principe renforcerait assurément la situation des collectivités locales du pays et rapprocherait le statut juridique de l'administration locale de l'esprit de la Charte, en lien en particulier avec les possibilités de protection juridictionnelle de l'administration locale par le Collège de contrôle (voir aussi ci-dessous l'article 11 de la Charte).

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

67. Compte tenu de la très petite superficie du pays et de la proximité des autorités de l'État avec les citoyens, il est évident que les collectivités locales ne peuvent pas avoir à Saint-Marin l'éventail de responsabilités souhaitable dans d'autres pays. Cela ne peut signifier, cependant, que les collectivités locales ne doivent exercer que de rares responsabilités. Tel semble pourtant être le cas à Saint-Marin. De ce point de vue, la situation a peu évolué depuis le précédent rapport d'information du Congrès sur Saint-Marin (1999), dans lequel le rapporteur déclarait que les conseils de châtellesie « *ne sont pas dotés à proprement parler de pouvoirs de décision ni de compétences dans des domaines d'action réservés (...) elles interviennent néanmoins dans le processus administratif en établissant des rapports ou en formulant des avis (pareri) sur diverses questions (ouverture d'établissements ou d'installations, urbanisme, etc.), la décision finale étant prise par les institutions centrales. En général, ces rapports et ces avis ont une valeur purement consultative. Dans quelques cas, peu nombreux, comme celui des marchés ambulants, les institutions centrales sont tenues de respecter le parere* ».

68. Aujourd'hui, l'article 22 de la loi n° 127/2013 dispose que le conseil décide de manière autonome, dans les limites de son budget annuel, concernant :

- les interventions à caractère humanitaire ou social ;
- le financement des initiatives culturelles, de loisirs, sportives et sociales, y compris en lien avec d'autres entités, institutions, instituts et associations, publics et privés ;
- la conception et la mise en œuvre des travaux publics tels que définis aux articles 28 et 32 (espaces verts et parcs ; entretien de la voirie locale, de l'éclairage public et des chemins par l'organisme national de travaux publics AASLP et, dans les situations d'urgence, également par des entreprises privées sur décision du maire (« *Capitano* »).

Les conseils de châtellesie sont aussi chargés de coordonner les initiatives culturelles, de loisirs et sociales sur leur territoire et d'y faciliter la collaboration entre les divers acteurs. Les centres sociaux qui bénéficient d'un financement de l'État coopèrent avec les conseils de châtellesie sur la base d'un programme annuel fondé sur l'accord conjoint entre les conseils et le secrétaire d'État compétent.

69. De plus, aux termes de l'article 23 de cette même loi, les conseils de châtellesie soumettent des avis contraignants sur les marchands ambulants et formulent des directives sur l'organisation et le fonctionnement des marchés et sur la création d'entreprises en cas de perturbation de l'acheminement des marchandises.

70. La légitimité démocratique des organes d'administration locale est garantie par l'élection directe des maires (*Capitani*) et des conseillers. Comme on l'a vu, 22 172 électeurs étaient inscrits lors des dernières élections municipales, en 2014. La population totale de la République est d'environ 33 000 habitants, dont près de 5 000 (plus de 15 %) sont des étrangers, pour la plupart italiens. La République de Saint-Marin n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Elle devrait être encouragée à le faire.

71. Il serait d'autant plus facile à la République de Saint-Marin de ratifier le Protocole additionnel qu'elle a déjà développé un large éventail d'instruments de démocratie directe, parmi lesquels la responsabilité directe devant les citoyens (« *Instanza d'Arengo* »), l'initiative législative citoyenne (article 30 de la loi n° 1 du 29 mai 2013) et les trois différents types de référendum (*referendum propositivo o di indirizzo*, *referendum confermativo*, *referendum abrogativo*). De plus, la faible superficie du pays et la petite taille de ses collectivités locales (seule la plus grande commune, Serravalle, compte plus de dix mille habitants) faciliteraient encore l'introduction d'autres outils de participation.

72. Les rapporteurs concluent au respect formel de l'article 2 de la Charte puisque le principe de l'autonomie locale est reconnu dans le droit interne. En outre, l'article 3, paragraphe 2, est respecté à Saint-Marin, puisque les organes des châtellesies sont élus au suffrage direct. Il existe aussi un puissant arsenal institutionnel d'instruments et de procédures de démocratie directe. Les rapporteurs encouragent par conséquent à poursuivre la mise en place d'instruments de participation au niveau local, y compris en accordant aux résidents étrangers un droit de vote aux élections municipales.

73. Il est à noter que les châtellesies n'ont encore qu'un très faible pouvoir de décision. La loi de 2013 a ignoré cette absence massive de compétences municipales qu'on ne peut mettre sur le compte des spécificités bien connues et de la taille du pays. Il y a dix-huit ans, la recommandation 63 (1999) indiquait qu'il ne semblait y avoir aucun obstacle constitutionnel ou politique à la consolidation d'un système d'administration locale incluant des compétences municipales dans les domaines importants pour les collectivités locales. Malheureusement, la législation empêche encore les châtellesies de régler et de gérer des affaires locales telles que les infrastructures et les services locaux de base, qui appartiennent à la liste ordinaire des compétences municipales dans tous les pays d'Europe. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 3, paragraphe 1, n'est pas respecté en République de Saint-Marin.

4.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

74. À Saint-Marin, les responsabilités et tâches de base des collectivités locales sont prescrites par la loi (article 4, paragraphe 1, de la Charte). La législation du pays ne prévoit cependant pas de compétence générale (article 4, paragraphe 2, de la Charte) pour les châtelainies (l'article 1, paragraphe 2, de la loi 127/2013 ne peut pas être interprété dans ce sens, puisqu'il mentionne uniquement le « territoire », et non les « affaires » liées à celui-ci ni une compétence correspondante des châtelainies).

75. La situation actuelle à Saint-Marin est également incompatible avec l'article 4, paragraphes 3 et 4, de la Charte, puisque l'exercice des responsabilités publiques n'incombe pas, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens (article 4, paragraphe 3). Au contraire, presque toutes les responsabilités publiques sont exercées par le pouvoir central. À Saint-Marin, il existe assurément des arguments valables justifiant l'exercice de nombreuses responsabilités publiques au niveau de l'État, comme la très faible superficie du pays et des raisons impérieuses d'efficacité et d'économie. D'ailleurs, l'efficacité de l'administration publique est aussi un principe inscrit dans la Constitution (article 14, paragraphe 1, de la Déclaration). Pour autant, ces raisons ne justifient pas la concentration de presque toutes les responsabilités publiques au niveau de l'État ni l'exclusion des communes des processus de décision (à de très rares exceptions près). Enfin, même les compétences extrêmement restreintes des collectivités locales ne sont pas pleines et entières (article 4, paragraphe 4, de la Charte).

76. Pour ce qui concerne le droit de consultation (article 4, paragraphe 6, article 5 et article 9, paragraphe 6, de la Charte), le droit interne prévoit un ensemble de procédures de consultation qui ont déjà été analysées dans d'autres parties du présent rapport (voir ci-dessus). Par exemple, les capitaines-régents, au début de leur mandat, rencontrent les maires des châtelainies (article 29 : « *Conferenza dei Capitani di Castello* »). Il existe une procédure de consultation pour le budget de l'État (article 24 de la loi 127/2013), une autre pour les travaux publics (article 31 et 32 de cette même loi), plusieurs tâches et obligations de consultation (par exemple la soumission d'une avis dans un délai de trente jours chaque fois que le service compétent le demande, article 23, paragraphe 5, de la loi) et une obligation pour les services administratifs de répondre aux demandes des châtelainies dans un délai de 90 jours (article 25 de la loi).

77. Lors de la visite de suivi, cependant, plusieurs interlocuteurs représentant les châtelainies se sont plaints du non-respect de ces règles et procédures. Dans les faits, les organes publics ne répondent pas dans un délai de 90 jours (d'ailleurs, habituellement ils ne répondent pas du tout) et la procédure de la liste de travaux publics n'est pas appliquée conformément à la loi. Une maire s'est plainte qu'elle demandait depuis plus d'un an aux autorités de l'État de faire quelque chose pour réparer une rampe d'accès pour les personnes handicapées devant sa mairie, mais que rien n'avait été fait et qu'elle

n'avait même pas reçu de réponse à sa demande écrite. Dans la châtellenie de Borgo Maggiore, les interlocuteurs ont indiqué que cette année le maire avait décidé de ne pas préparer de liste des travaux publics en juin comme le prévoit la loi, et qu'à la place il avait tenu une conférence de presse pour protester contre la pratique persistante du pouvoir central consistant à ignorer la liste et les propositions des châtellenies. De nombreux maires semblent fatigués de répéter les mêmes problèmes et demandes tous les six mois, chaque fois que deux nouveaux capitaines-régents les reçoivent à l'occasion de leur entrée en fonction.

78. Certains ministres contestent ces demandes des châtellenies. Par exemple, le ministre du Territoire, de l'Environnement, de l'Agriculture, du Tourisme et de la Protection civile a souligné le fait que les maires des châtellenies se rencontrent tous les mois à des fins de consultation (article 30 : « *Consulta delle Giunte di Castello* ») et qu'ils invitent des représentants des ministères et autres organes publics compétents à participer à ces réunions. De plus, ce ministre a indiqué que le *capitano* (maire) local était membre de la commission de l'environnement, où il disposait d'un droit de vote. Le président de cette commission est le ministre lui-même et il indique consulter toujours le maire en premier lieu lorsqu'un projet local est examiné. Si le maire rejette le projet, le plan du ministre est suspendu.

79. En résumé, les rapporteurs concluent que la situation à Saint-Marin n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 2 (compétence générale), paragraphe 3 (principe de subsidiarité et exercice des responsabilités publiques au plus près des citoyens) et paragraphe 4 (compétences pleines et entières des collectivités locales). En outre, les rapporteurs s'inquiètent de la mise en œuvre des procédures de consultation, qui sont relativement développées dans le cadre juridique mais ne semblent pas, dans de nombreux cas, être appliquées en pratique. Les rapporteurs concluent donc au respect partiel de l'article 4, paragraphe 6.

4.3. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

80. Aucune modification des limites territoriales ni fusion n'est envisagée dans la vieille République de Saint-Marin, où les châtellenies et leurs limites territoriales ont un long passé historique.

4.4. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

81. Les communes saint-marinaises ne disposent pas de leur propre personnel professionnel. Leur fonctionnement est basé sur l'engagement civique des élus politiques et de l'ensemble des citoyens. Cependant, la faible superficie du pays et des châtellenies n'excuse pas l'absence de personnel professionnel. Par conséquent, la situation à Saint-Marin n'est pas conforme à l'article 6 de la Charte.

4.5. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

82. À Saint-Marin, les maires et les conseillers municipaux exercent librement leurs fonctions. La loi définit la rémunération des conseillers (35,00 euros pour chaque séance), du maire (200,00 euros supplémentaires) et du secrétaire (100,00 euros supplémentaires). Ce dernier est élu parmi les membres du conseil (article 21 de la loi n° 127/2013). Lors de la visite de suivi, les interlocuteurs se sont plaints aux rapporteurs de l'absence de dispositions satisfaisantes concernant le congé spécial et la couverture sociale, surtout pour les maires et les secrétaires, qui « n'exercent pas seulement un emploi à plein temps mais assurent un service 24 heures sur 24 ».

83. En réalité, l'article 35 de la loi n° 127/2013 prévoit aussi un congé spécial pour les élus (« *Permessi Speciali* »), mais les rapporteurs suggèrent que des dispositions plus généreuses soient introduites, accordant des congés et des contributions (au moins partielles) aux maires et secrétaires des châtellenies.

84. Les rapporteurs concluent que la situation à Saint-Marin est conforme à l'article 7 de la Charte.

4.6. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

85. À ce jour, aucun système de contrôle administratif de la part de l'État n'a été mis en place à Saint-Marin, à l'exception du contrôle financier par les organes compétents. Au vu de cette réalité juridique et administrative, les rapporteurs concluent à l'absence de tout problème concernant le respect de l'article 8 de la Charte à Saint-Marin.

4.7. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

86. Comme indiqué précédemment, la République de Saint-Marin a déclaré ne pas être liée par l'article 9, paragraphes 3 et 8, de la Charte. De plus, Saint-Marin a formulé une déclaration interprétative, selon laquelle : « (...) *l'article 9 de la Charte doit être interprété comme un article établissant un principe général d'autonomie financière, en vertu duquel les autorités locales ont le droit de disposer librement, dans le cadre de la politique économique nationale, des ressources qui leur sont allouées pour l'exercice de leurs pouvoirs.* »

87. Cette « déclaration interprétative » pose la question de la possibilité, pour les parties à la Charte, de formuler de telles déclarations portant sur un point d'interprétation. Les rapporteurs estiment que l'article 13 permet de préciser les catégories de collectivités locales auxquelles les parties entendent limiter le champ d'application de la Charte et lesquelles elles entendent exclure de ce champ. De plus, l'article 16 de la Charte prévoit la possibilité d'une clause territoriale pour les États qui souhaitent désigner le ou les territoires auxquels la Charte s'appliquera. La possibilité d'une telle « déclaration interprétative » n'est pas expressément prévue dans la Charte, mais elle n'est pas inhabituelle dans la pratique internationale, même si de telles déclarations interprétatives ne sont pas non plus expressément prévues en tant que telles par la Convention de Vienne (1969, article 2). En effet, cette déclaration interprétative équivaut presque à une réserve, puisque le type de « *principe général d'autonomie financière* » qu'elle implique signifierait simplement que les collectivités locales disposent librement des ressources « *qui leur sont allouées* ».

88. À Saint-Marin, les ressources allouées aux communes sont quasiment inexistantes. Par exemple, le budget annuel d'une des plus grandes châtellenies ne dépasse pas 14 000 euros. Cependant, les paragraphes 3 et 8 de l'article 9 n'ont pas été ratifiés, et compte tenu de la déclaration interprétative, les autorités de San Marin ne sont pas liées par ces dispositions.

4.8. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

89. Comme on l'a vu, les châtelainies peuvent débattre des questions touchant à leurs intérêts lors d'une réunion conjointe des représentants de châtelainies (les maires), prévue par l'article 30 de la loi n° 127/2013 (« *Consulta delle Giunte di Castello* »). Elles peuvent soumettre des propositions et des initiatives législatives au Congrès d'État. Les participants à cette réunion désignent un porte-parole à la majorité absolue, pour un mandat d'un an renouvelable tant qu'il reste à la tête d'un conseil de châtelainie. Le porte-parole est actuellement le maire de Serravalle, Vittorio Briadori, et les chefs des conseils de châtelainie se réunissent donc régulièrement à la mairie de Serravalle.

90. Cette réunion est une institution importante pour la coopération et la coordination intercommunales, mais il ne s'agit pas d'une association dotée de la personnalité juridique. De plus, il semble que la coopération internationale pourrait être davantage réglementée et encouragée.

91. Les rapporteurs concluent que la situation à Saint-Marín est partiellement conforme à l'article 10.

4.9. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

92. Puisque la loi n° 127/2013 accorde la personnalité juridique aux châtelainies, ces institutions peuvent agir en tant que plaignant ou défendeur dans tout litige juridictionnel. Depuis la réforme constitutionnelle de 2002 et la création du *Collegio Garante*, les conseils de châtelainie (au moins cinq sur neuf) ont le pouvoir de contester une loi ordinaire devant le *Collegio* en vue d'obtenir un contrôle de sa constitutionnalité. De plus, aux termes de l'article 16 de la Déclaration, le *Collegio Garante* connaît des conflits entre « organes constitutionnels ». Cette disposition peut être interprétée comme s'appliquant non seulement aux organes du pouvoir central mais aussi aux collectivités locales. Cependant, aucune affaire n'ayant à ce jour été portée devant le *Collegio*, la question du statut juridique des châtelainies dans une telle procédure n'a pas encore été réglée.

93. Un autre aspect concerne le statut de la Charte à Saint-Marín. À ce jour, il n'existe pas de jurisprudence indiquant si la Charte prime sur la législation ordinaire. Cette question reste ouverte puisqu'aucune norme ne prescrit expressément la primauté de la Charte. Néanmoins, le dernier paragraphe de l'article 1 de la Déclaration prévoit ce qui suit : « *les accords internationaux concernant la protection des libertés et des droits de l'homme conclus régulièrement et rendus exécutoires l'emportent, en cas de conflit, sur le droit interne* ». Reste donc à savoir si cette définition s'applique à la Charte, c'est-à-dire si elle peut ou non être considérée comme un instrument de « *protection des libertés et des droits de l'homme* ».

94. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences, et par conséquent que la situation à Saint-Marín est pleinement conforme à l'article 11 de la Charte. Néanmoins, les rapporteurs recommandent que les autorités nationales incluent, lors de la prochaine révision constitutionnelle, une disposition expresse sur la primauté de la Charte.

5. CONCLUSIONS

95. Le présent rapport porte sur la période consécutive à l'adoption du précédent rapport sur Saint-Marin (1999) et à sa ratification de la Charte (2013). Concernant les points soulevés dans la recommandation 63 (2011), il convient de souligner qu'à Saint-Marin de nombreux problèmes liés à la conformité avec la Charte restent encore à régler, mais que certaines recommandations ont été suivies (pour tout ou partie) :

- la Charte a été ratifiée (2013);
- les châtelles jouissent maintenant de la personnalité juridique ;
- du fait de cette reconnaissance expresse de leur personnalité juridique dans le droit interne, les châtelles ont pleinement accès aux recours juridictionnels et à la justice ;
- plusieurs nouvelles procédures et institutions de consultation ont été mises en place, bien que la mise en œuvre de la consultation se heurte encore à de nombreux problèmes ;
- une réunion ordinaire des représentants des châtelles et la sélection d'un porte-parole ont été instaurées.

96. La situation à Saint-Marin est conforme à l'article 2, puisque le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans le droit interne. Néanmoins, une reconnaissance expresse de ce principe dans la Constitution renforcerait assurément la situation des collectivités locales du pays et rapprocherait le statut juridique de l'administration locale de l'esprit de la Charte, en lien en particulier avec les possibilités de protection juridictionnelle de l'administration locale par le Collège de contrôle.

97. L'article 2 de la Charte est formellement respecté puisque la législation interne reconnaît le principe de l'autonomie locale. L'article 3, paragraphe 2, est respecté à Saint-Marin, puisque les organes des châtelles sont élus au suffrage direct. Il existe aussi un puissant arsenal institutionnel d'instruments et de procédures de démocratie directe. Les rapporteurs encouragent par conséquent à poursuivre la mise en place d'instruments de participation au niveau local, y compris en accordant aux résidents étrangers un droit de vote aux élections municipales.

98. Les châtelles n'ont encore qu'un très faible pouvoir de décision. La loi de 2013 a ignoré cette absence massive de compétences municipales qu'on ne peut mettre sur le compte des spécificités bien connues et de la taille du pays. La législation empêche encore les châtelles de régler et de gérer des affaires locales telles que les infrastructures et les services locaux de base, qui appartiennent à la liste ordinaire des compétences municipales dans tous les pays d'Europe. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 3, paragraphe 1, n'est pas respecté en République de Saint-Marin.

99. La situation à Saint-Marin n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 2 (compétence générale), paragraphe 3 (principe de subsidiarité et exercice des responsabilités publiques au plus près des citoyens) et paragraphe 4 (compétences pleines et entières des collectivités locales). Un autre sujet de préoccupation concerne la mise en œuvre des procédures de consultation, qui sont relativement développées dans le cadre juridique mais ne semblent pas être appliquées en conséquence. La délégation conclut donc au respect partiel de l'article 4, paragraphe 6 (procédures de consultation).

100. Les communes saint-marinaises ne disposent pas de leur propre personnel professionnel. Leur fonctionnement est basé sur l'engagement civique des élus politiques et de l'ensemble des citoyens. Néanmoins, la faible superficie du pays et des châtelles n'excuse pas l'absence de personnel professionnel. La situation à Saint-Marin n'est pas conforme à l'article 6 de la Charte.

101. À Saint-Marin, les ressources allouées aux communes sont négligeables. Par exemple, le budget annuel d'une des plus grandes châtelles ne dépasse pas 14 000 euros. Cependant, les paragraphes 3 et 8 de l'article 9 n'ont pas été ratifiés, et compte tenu de la déclaration interprétative, les rapporteurs concluent à l'absence de violation formelle de l'article 9, bien que la situation à Saint-Marin soit très éloignée de l'esprit de la Charte.

102. La situation à Saint-Marin est partiellement conforme à l'article 10.

103. Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences. Par conséquent, la situation à Saint-Marin est pleinement conforme à l'article 11 de la Charte.

104. La jurisprudence interne n'indique pas si la Charte prime sur la législation ordinaire. Cette question reste ouverte puisqu'aucune norme ne prescrit expressément la primauté de la Charte. La délégation recommande par conséquent que les autorités nationales incluent, lors de la prochaine révision constitutionnelle, une disposition expresse sur la primauté de la Charte.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès à Saint-Marin

**VISITE DU SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DE SAINT-MARIN
Saint-Marin, Borgo Maggiore, Serravalle (13 – 14 juin 2017)**

AVANT-PROJET DE PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Harald BERGMANN
Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD¹⁹
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Middelburg
Pays-Bas

M. Gunnar Axel AXELSSON
Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, SOC¹
Membre de la commission de suivi du Congrès
Conseiller de Hafnarfjörður
Islande

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL
Secrétaire de la commission de suivi du Congrès des
pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Mme Anaïs TARTARIN
Assistante de la commission de suivi du Congrès des
pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Expert :

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS
Membre du Groupe d'experts indépendants sur la
Charte européenne de l'autonomie locale, Grèce

Interprètes :

Mme Paula BRUNO

Mme Valeria GUGLIELMI

Mardi 13 juin 2017

¹⁹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
SOC : Groupe socialiste

Ville de Saint-Marin**Réunion conjointe avec la délégation nationale du Congrès et les membres de la Conférence des chefs de conseil de châellenie (*Consulta delle Giunte di Castello*)**

- **Mme Daniela GIANNONI**, *Capitano di Castello di Fiorentino*
- **Mme Federica BIZZOCCHI**, membre de la *Giunta di Castello di Città di San Marino*
- **M. Alessandro BINDI**, membre de la *Giunta di Castello di Acquaviva*

Ville de Saint-Marin, conseil municipal (*Giunta di Castello*)

- **M. Tommaso ROSSINI**, secrétaire du Conseil municipal

Collège de contrôle de la constitutionnalité des lois

- **M. Giovanni GUZZETTA**, Président

Ministère de l'Intérieur

- **M. Guerrino ZANOTTI**, ministre de l'Intérieur

Commission de contrôle des finances publiques (*Commissione di Controllo della Finanza Pubblica*)

- **M. Massimo TUMIETTO**, membre de la Commission de contrôle des finances publiques
- **Mme Michele DI MARIO**, membre de la Commission de contrôle des finances publiques

Ministère des Finances et du Budget

- **M. Simone CELLI**, ministre des Finances et du Budget

Ville de Saint-Marin / Borgo Maggiore / Serravalle

Ministère du Territoire, de l'Environnement, de l'Agriculture, du Tourisme et de la Protection civile

- **M. Augusto MICHELOTTI**, ministre du Territoire, de l'Environnement, de l'Agriculture, du Tourisme et de la Protection civile

Conseil municipal (*Giunta di Castello*) de Borgo Maggiore

- **M. Federico CAVALLI**, maire de Borgo Maggiore (*Capitano*)

Conseil municipal (*Giunta di Castello*) d'Acquaviva

- **Mme Lucia TAMAGNINI**, maire d'Acquaviva (*Capitano*)