

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 63 (1999)¹ sur la démocratie locale dans la République de Saint-Marin

(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)

Le Congrès, saisi de la proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Ayant pris connaissance du rapport rédigé par M. Manueco Alonso à l'issue de la visite qu'il a effectuée à Saint-Marin les 25 et 26 février 1999, accompagné de deux experts consultants et d'un membre du Secrétariat,
2. Exprime aux autorités de Saint-Marin, à tous les niveaux de compétence, sa reconnaissance pour l'accueil réservé au Rapporteur et pour l'esprit d'ouverture, de dialogue et de coopération dont elles ont fait preuve à son égard ;
3. Rend hommage à cette ancienne République et à ses citoyens qui ont su préserver dans le temps des institutions libres et les libertés fondamentales ;
4. Reconnaît les spécificités de la République liées à l'histoire, à la nature du droit, à l'exiguité du territoire et au faible nombre de ses habitants ;
5. Rappelle en particulier la possibilité qu'ont les citoyens de présenter directement, individuellement ou collectivement des pétitions au Consiglio Grande e Generale (parlement) grâce à l'institution dite de l'*Arengo* ;
6. Souligne que la loi du 24 février 1994 n° 22 sur les neuf *Giunte di Castello* (organe collégial local élu par les citoyens et présidé par un *Capitano* qui est à la tête de la liste gagnante), constitue une étape fondamentale dans l'évolution institutionnelle de la démocratie locale à Saint-Marin ;

Constate :

1. Qu'en dépit des réformes récentes la République de Saint-Marin reste actuellement un Etat unitaire fortement centralisé ;
2. Que les *Giunte di Castello* présidées par les *Capitani* sont des organes qui jouissent d'une autonomie locale limitée au sens politique du terme et que, en particulier :
– elles ne sont pas des entités dotées de personnalité juridique habilitées à adopter des actes administratifs authentiques ;

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 15 juin 1999, et adoption par la Commission permanente du Congrès le 17 juin 1999 (voir document CPL (6) 4, projet de recommandation, présenté par M. Vallejo De Olejua au nom de M. Manueco Alonso, Rapporteur).

– elles ne sont pas dotées de véritables pouvoirs de décision ni de compétences dans des domaines d'action réservés, mais disposent uniquement d'une petite marge d'intervention dans les affaires publiques limitée à des fonctions de consultation et de gestion exécutive des services publics ;

– elles interviennent à titre purement consultatif dans le processus administratif en établissant des rapports ou en formulant des «avis» dans plusieurs domaines, tels que l'ouverture d'établissements industriels et commerciaux et d'installations diverses, alors que le pouvoir de décision qui revient aux institutions centrales de l'Etat, pourrait être conditionné par les «avis» susmentionnés ;

– leurs avis sont obligatoires dans certains cas et sont contraignants dans d'autres qui relèvent de leur compétence précise ;

– elles transmettent les demandes des citoyens à l'organe central compétent, ont un droit d'initiative en matière législative et peuvent proposer l'organisation de référendums ;

– elles n'ont pas de patrimoine immobilier propre ni de fiscalité autonome mais que toutes les ressources financières qui leur sont allouées sont gérées d'une façon autonome alors que les autres ressources plus importantes sont employées selon les indications des *Giunte* à travers les services centraux de l'Etat ;

– elles n'ont pas de personnel propre et leurs membres ne reçoivent pas de jeton de présence ;

– elles ne disposent pas des moyens juridiques de recours judiciaire-administratif contre les actes et les décisions institutionnelles centrales susceptibles de leur porter préjudice ou contre les décisions qui ne tiennent pas compte de leur avis ;

3. Qu'en pratique l'activité d'organisation et de gestion des affaires publiques est assurée en quasi totalité par les institutions centrales (*Consiglio Grande e Generale*) (parlement) et *Congresso di Stato* (gouvernement), qui prennent les décisions relatives à la vie de la communauté (comme le prouve l'exemple du plan central d'utilisation des sols pour l'ensemble du territoire de Saint-Marin) ;

4. Que des étrangers, qui résident depuis longue date à titre principal sur le territoire de la République, n'ont pas le droit d'exercer le droit de vote actif et passif au niveau local ;

Estime :

1. Que le bilan des réformes introduites en 1994 avec la loi sur les *Giunte di Castello* est globalement positif, mais que le système a révélé ses limites ;

2. En particulier, que 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 ;

3. Que la faible superficie de l'Etat de Saint-Marin et le nombre réduit de ses habitants ne peuvent pas s'opposer à

Recommandation 63

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 Etats ;

4. Qu'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 ;
5. Qu'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 ;

Prend note :

1. Du fait que la question de l'avenir des institutions locales de Saint-Marin est débattue dans différents milieux de la République ;
2. Du fait que les *Capitani des Giunte di Castello* rencontrent collectivement les chefs de l'Etat deux fois par an ;
3. Du fait que les *Capitani* souhaitent introduire des améliorations ponctuelles mais effectives, comme la force obligatoire des «avis» ainsi que des compétences plus importantes dans les domaines de la circulation routière, l'urbanisme, les installations industrielles et autres, l'environnement, etc. ;
4. Des conclusions de la «Commission spéciale pour les réformes institutionnelles» créée par le Conseil grand et général qui, dans son rapport final soumis le 19 janvier 1998 a estimé qu'il est nécessaire d'encourager une plus grande autonomie, un renforcement des pouvoirs des *Giunte di Castello* dans des secteurs déterminés au préalable par celles-ci et un élargissement de leurs compétences ;
5. Du fait que le Gouvernement de Saint-Marin reconnaît les limites de la situation actuelle et envisage une réforme de l'autonomie locale ;

Recommande aux autorités gouvernementales et parlementaires de la République de Saint-Marin :

1. De prendre en considération et de fixer comme objectif à atteindre le plus rapidement possible la signature et la

ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) ;

2. De prendre en considération les principes contenus dans la CEAL en vue d'entamer rapidement, en consultation étroite avec les *Giunte di Castello* et avec leur aide et collaboration, un processus de réforme visant à rapprocher sensiblement l'autonomie locale à Saint-Marin des standards minimum requis pour sa ratification ;
3. De déterminer en particulier quelle «part importante des affaires publiques» (article 3 CEAL) les *Giunte di Castello* auront le droit de «régler» et de «gérer», surtout dans les secteurs revêtant un intérêt pour la vie locale ;
4. De donner à ces collectivités la «capacité effective» de le faire (article 3 CEAL), sur les plans juridique, administratif, patrimonial et financier ;
5. De définir avec précision les domaines dans lesquels les *Giunte* auront une compétence pleine et entière (article 4.4 CEAL) ;
6. D'appliquer le concept de pouvoir ou de compétence «partagés» en s'inspirant de l'article 4 de la CEAL, tout en définissant avec rigueur les domaines en question ;
7. De donner aux *Giunte di Castello* la possibilité de consulter librement les citoyens sur toute question relative à la vie locale, d'organiser des référendums au niveau local et toute autre forme de démocratie directe ;
8. D'introduire pour les *Giunte di Castello* un véritable droit de recours juridictionnel selon les termes mêmes de l'article 11 de la CEAL ;
9. De vérifier la possibilité de permettre aux résidents étrangers de longue date de participer aux élections locales en leur octroyant le droit de vote actif et passif ;
10. D'accorder aux *Giunte di Castello* le droit d'association à l'intérieur et à l'extérieur de la République, conformément à l'article 10 de la CEAL ;
11. De fixer, en consultation avec les *Giunte di Castello* un calendrier précis pour la réforme de l'autonomie locale à Saint-Marin et le communiquer au Bureau du CPLRE ;
12. De rester tout au long du processus de réforme, en contact avec les organes compétents du CPLRE pour toute assistance, tout avis ou toute intervention souhaitables.