



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 30 avril 2008

CommDH(2008)12
Or. anglais

RAPPORT DU
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME
M. THOMAS HAMMARBERG

SUR SA VISITE EN
RÉPUBLIQUE DE SAINT-MARIN

23 - 25 janvier 2008

À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire

SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Structure de protection des droits de l'homme	3
2.1 Normes internationales sur les droits de l'homme	3
2.2 Système judiciaire	4
2.3 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme	5
3. Liberté d'expression.....	5
4. Non discrimination et égalité des chances	6
5. Groupes vulnérables	6
5.1 Femmes	6
5.2 Enfants	7
5.3 Personnes handicapées	8
5.4 Retraités.....	8
Résumé des recommandations.....	9

1. Introduction

1. M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, s'est rendu en République de Saint Marin du 23 au 25 janvier 2008 afin d'y effectuer une visite d'évaluation. Cette visite s'inscrit dans le cadre des missions régulières qu'effectue le Commissaire dans tous les États membres du Conseil de l'Europe en vue d'évaluer le respect effectif des droits de l'homme par ces pays¹. M. Hammarberg était accompagné de M. Alexandre Guessel, adjoint au Directeur de son Bureau et de Mlle Anne-Laure Duval, l'un de ses conseillers.
2. Durant la visite, le Commissaire s'est entretenu, lors d'une audience solennelle, avec les Capitaines Régents MM. Mirco Tomassoni et Alberto Salva. Il a également rencontré à plusieurs reprises M. Fiorenzo Stolfi, Ministre des Affaires étrangères et politiques, Mme Valeria Ciavatta, Ministre des Affaires intérieures, M. Ivan Foschi, Ministre de la Justice et M. Pier Marino Mularoni, Ministre du Travail. Le Commissaire s'est également entretenu avec des parlementaires, des représentants du pouvoir judiciaire ainsi que des membres de la société civile. Pour compléter ces rencontres officielles, le Commissaire s'est rendu dans différentes institutions et sur des sites liés aux droits de l'homme, notamment à la prison Cappuccini de Saint-Marin, au quartier-général de la police, de la gendarmerie et de la police des frontières, mais aussi dans un centre pour personnes handicapées.
3. Le Commissaire tient à remercier le ministère des Affaires étrangères pour l'excellence de sa collaboration au stade de la préparation de la visite, mais aussi pour son soutien constant tout au long de cette dernière. Il adresse également ses remerciements à toutes les personnes rencontrées au cours de la visite, pour leur esprit d'ouverture et leur attitude constructive, mais aussi parce qu'elles ont su partager avec lui leur point de vue sur les droits de l'homme.
4. Le principal objet de la visite était de mieux comprendre la situation du pays au regard des droits de l'homme, de déceler les difficultés rencontrées et leurs causes profondes, mais aussi d'améliorer la défense de ces droits. Le présent rapport repose principalement sur les informations collectées au cours de la visite, mais il se réfère aussi à des rapports élaborés par les mécanismes de suivi des principales organisations internationales. Ce rapport reflète ce que le Commissaire considère comme les priorités de la défense et de la promotion des droits de l'homme à Saint-Marin. Parmi ces priorités se trouvent la ratification de certains accords internationaux, l'absence d'un Ombudsman et l'introduction de cette institution et la législation nationale relative à la discrimination.

2. Structure de protection des droits de l'homme

2.1 Normes internationales sur les droits de l'homme

5. La République de Saint-Marin est devenue membre du Conseil de l'Europe le 16 novembre 1988 et la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a été ratifiée le 22 mars 1989. La CEDH est directement exécutable par le tribunal national unique et sert d'instrument de référence dans la motivation des décisions à l'échelon national. La République de Saint-Marin a ratifié la plupart des accords internationaux sur les droits de l'homme, à quelques rares exceptions près, à savoir la Charte sociale européenne (révisée) et le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture. Ce dernier n'a en effet été ni signé, ni ratifié. La Charte sociale (révisée) a été signée le 18 octobre 2001 et sa ratification semble être sérieusement envisagée, selon les autorités rencontrées par le Commissaire.
6. La République de Saint-Marin rencontre parfois des difficultés à informer les différents organismes internationaux en raison de la taille réduite de cet État et, par conséquent, du nombre restreint de personnes disponibles pour se consacrer à ces questions. Cela étant

¹ Voir mandat du Commissaire – article 3 (e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

dit, il est très important de ratifier des instruments de défense des droits de l'homme pour démontrer son engagement en faveur d'une authentique mise en œuvre de ces droits, mais aussi pour favoriser un climat de coopération sur ces questions importantes. Par conséquent, le Commissaire exhorte les autorités à réaliser à une analyse approfondie des documents internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme à ratifier en priorité.

7. Concernant le Protocole facultatif des Nations Unies sur la Convention contre la torture, malgré le fait que Saint-Marin n'ait jamais été confronté au problème de la torture, il est important de disposer d'un mécanisme national permettant la prévention de la torture et l'inspection de centres de détention. Comme l'a souligné le Commissaire lors de sa visite, les autorités peuvent se contenter de définir un mécanisme existant sans qu'il soit nécessaire de mettre en place une nouvelle institution chargée de cette fonction.
8. Les autorités ont informé le Commissaire que l'adhésion au Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe était sérieusement envisagée afin de renforcer la crédibilité de la République dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Le Commissaire encourage vivement Saint-Marin à adhérer à cet accord partiel.
9. Le Commissaire souhaite souligner que la République de Saint-Marin a signé la Convention et le protocole des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées le 30 mars 2007 et les a ratifiés le 29 janvier 2008. Le Commissaire apprécie la rapidité de la signature et de la ratification, les personnes handicapées représentant l'une des catégories les plus vulnérables de la société.

2.2 *Système judiciaire*

10. Le système judiciaire de Saint-Marin reste partiellement dominée par des professionnels étrangers. Cette situation a des causes aussi bien historiques que sociales. Les autorités de Saint-Marin ont expliqué que la démarche traditionnelle consistant à sélectionner des personnes d'une autre nationalité (à savoir, des Italiens) était justifiée par la volonté de garantir une indépendance totale des membres du système judiciaire.
11. Les règles de procédure garantissant l'accès à la justice semblent respectées. En effet, la présence d'un avocat est obligatoire dès l'arrestation et des interprètes agréés par les tribunaux sont disponibles, le cas échéant. La visite de la prison des Cappuccini a permis de constater que les conditions de vie y étaient satisfaisantes, ce qu'ont confirmé les détenus. Une assistance sociale est prévue pour la réinsertion des prisonniers. L'assistant social peut transmettre des requêtes et des plaintes des prisonniers au ministère de la Justice.
12. Les professionnels de la justice rencontrés ont identifié un problème lié aux règles de procédure pénale, et plus précisément à la collecte d'éléments de preuve. Ils ont expliqué que le Code pénal datait du XIXe siècle (1878) et qu'il n'avait pas évolué aussi vite que la société. Ainsi, il existe un vide juridique sur les écoutes téléphoniques. Le Commissaire espère que cette lacune sera prise en compte dans la réforme en cours du Code de procédure pénale.
13. Il n'existe pas de système judiciaire distinct pour les mineurs. Cela pourrait poser un problème concret étant donné que, selon les statistiques officielles, la délinquance juvénile est en hausse depuis ces dernières années. Le Commissaire encourage l'adoption prévue d'une loi en faveur du relèvement de l'âge de la responsabilité pénale des mineurs de 12 à 14 ans, qui permettrait des procédures distinctes pour les mineurs de plus de 14 ans. Il est également favorable à la pratique existante consistant à recourir à d'autres mesures que la privation de la liberté pour les délinquants juvéniles.

14. Des plaintes sporadiques ont été exprimées, par le passé, concernant la longueur des procédures, mais cette question semble avoir été résolue grâce à une augmentation des effectifs dans le système judiciaire. Le ministère de la Justice a aussi informé le Commissaire que la longueur des procédures est un point qui a été retenu dans le cadre de la réforme du Code de procédure pénale.

2.3 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme

15. L'existence d'un Ombudsman ou de toute autre structure nationale de défense des droits de l'homme joue un rôle important dans le renforcement global de la protection de ces droits. Dans ce domaine, il n'existe pas de modèle unique en Europe. Chaque pays est libre de choisir les modalités d'une telle institution. Il semblerait que les Capitaines Régents jouent le rôle de l'Ombudsman dans la République de Saint-Marin. En effet, tout citoyen peut déposer une plainte relative aux actions (ou au manque d'action) de tout service administratif. Après avoir reçu la plainte, les Capitaines Régents renvoient la question à la branche de l'administration ayant fait l'objet de la plainte en vue d'une réparation éventuelle.
16. Bien qu'un tel mécanisme permette d'identifier les problèmes relatifs à la défense des droits de l'homme, le fait de confier la mission d'Ombudsman au chef de l'Etat peut faire naître un conflit d'intérêts. En effet, les Principes de Paris² sur les institutions nationales stipulent que ces dernières doivent « [présenter] toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme ». C'est la raison pour laquelle il est généralement estimé que les plus hauts représentants de l'Etat peuvent être dans une situation difficile, en vertu des fonctions qui leur sont conférées, pour émettre des critiques sur des services administratifs qui relèvent de leur responsabilité, même si leur rôle à ce titre est largement formel ou honorifique.
17. En outre, le mandat des Capitaines Régents ne dépasse pas six mois. Compte tenu de cette courte durée, mais aussi de leurs autres fonctions, l'identification à longue échéance des problèmes relatifs aux droits de l'homme, notamment la mobilisation de moyens efficaces pour la promotion de ces derniers et le traitement des plaintes émanant de particuliers, semblent difficiles à mettre en œuvre. La durée du mandat d'un Ombudsman (cinq à six ans idéalement) permet à ce dernier de mener à bien des activités et des stratégies à longue échéance. Une certaine maturité et permanence institutionnelles garantissent une coopération et des échanges cohérents entre autorités nationales, mais aussi entre ces autorités et les organismes internationaux. Par conséquent, le Commissaire estime qu'il faudrait envisager une autre forme d'exercice de la fonction de médiateur. Les autorités de Saint-Marin l'ont assuré que cette éventualité est en cours d'examen. Le Commissaire s'en félicite, car un authentique Ombudsman investi des compétences et de l'autorité de promouvoir et de défendre les droits de l'homme doit être en mesure d'agir en toute indépendance par rapport aux autres autorités.

3. Liberté d'expression

18. La principale préoccupation en matière de liberté d'expression concerne la dureté des sentences qui pourraient être prononcées à l'encontre de journalistes qui divulgueraient des informations avant un procès. Un projet de loi, qui devrait être présenté au Parlement, contient des dispositions qui prévoient l'application de peines d'emprisonnement à l'encontre de journalistes divulguant des informations lors de

² Ensemble de principes régissant le fonctionnement et la structure d'institutions nationales. Ces principes ont été approuvés par la Commission des droits de l'homme en 1992 et par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1993.

l'instruction d'un procès. Des journalistes ont critiqué la dureté de cette disposition. Le ministère de la Justice a informé le Commissaire que cette clause prévue était, en effet, trop sévère. Par conséquent, la sanction prévue pour ce type d'agissement serait réduite à une peine d'amende. Même si cette solution est un progrès par rapport à la version précédente du projet de loi, la sanction ne doit pas donner lieu au versement de sommes d'argent trop importantes, car cela reviendrait une nouvelle fois à entraver la liberté d'expression.

19. Dans tout État de droit, il est essentiel de respecter la confidentialité des procédures pénales. Ce principe est important, car il garantit la sécurité et le respect de la vie privée de la personne faisant l'objet de l'instruction. La divulgation d'informations au cours de l'instruction peut nuire à la personne mise en examen. Selon certains membres de la société civile, cet argument est particulièrement pertinent dans un petit pays comme Saint-Marin, où les nouvelles vont vite. Alors qu'il relève du droit des journalistes de se procurer des informations et de les rendre publiques, il relève de leur devoir de faire preuve de bienséance et de professionnalisme dans la divulgation d'informations sur les procédures pénales. Dans plusieurs pays, cette situation relève d'un code de déontologie professionnelle.

4. Non discrimination et égalité des chances

20. Avant la visite du Commissaire, un certain nombre de mécanismes internationaux de suivi ont exprimé quelques inquiétudes sur les travailleurs frontaliers qui ne disposaient pas des mêmes possibilités d'emploi que les travailleurs résidant à Saint Marin. Saint-Marin a été critiqué d'empêcher les étrangers non-résidents d'obtenir des contrats de longue durée à égalité avec les personnes résidents de Saint-Marin ; il est également estimé que les premiers font l'objet de discriminations en matière d'allocations de chômage. Les autorités ont informé le Commissaire que le problème avait été amélioré et les avantages et les contrats étaient en cours d'harmonisation, que la personne concernée soit résidente ou non-résidente étrangère.
21. Saint-Marin ne dispose d'aucun texte juridique général condamnant toutes les formes of discrimination. Il existe également un vide juridique, l'incitation à la haine et au racisme n'étant pas punis par le droit pénal national. Le Commissaire a pris note de l'existence d'une Commission de l'égalité des chances qui peut se référer au « Collegio Garante delle costituzionalita delle norme » (Le Collège des garants de la constitutionnalité des normes), un organe chargé de vérifier la constitutionnalité des lois. L'objectif spécifique de cet organe est de promouvoir et de protéger les groupes vulnérables. Bien que cette commission offre une garantie contre la discrimination, celle-ci n'est pas suffisante. Une loi exhaustive contre la discrimination devrait être adoptée.
22. Le Commissaire a compris qu'une telle loi était en cours d'élaboration. Il a été informé de l'existence d'une commission chargée d'examiner les textes nationaux dans leur intégralité, afin d'en identifier les lacunes en matière de lutte contre la discrimination. Le Commissaire encourage cette initiative et conseille aux autorités d'adopter une législation orientée vers l'interdiction de toutes les formes de discrimination. Alors que, par le passé, Saint-Marin était resté à l'écart du multiculturalisme, c'est-à-dire d'un type de société dans lequel la discrimination peut exister, les statistiques montrent un accroissement des mariages mixtes à l'heure actuelle, ce qui traduit une diversification de la société et rend nécessaire l'instauration d'une loi sanctionnant toutes les formes de discrimination.

5. Groupes vulnérables

5.1 Femmes

23. Sur le plan législatif, les femmes jouissent des mêmes droits que les hommes. Aucune plainte n'a été relevée au motif d'une discrimination économique sur la rémunération ou les conditions de travail. En revanche, il n'existe au sein du gouvernement aucune entité

chargée de veiller au respect des droits des femmes. Il est important pour les femmes de disposer d'une tribune à un niveau assez élevé pour surveiller la situation générale des femmes, pour apporter leurs conseils sur l'impact des politiques sur les femmes et pour participer à l'élaboration de nouvelles politiques dans le cadre d'une démarche tenant compte des spécificités des deux sexes³.

24. Bien que la violence à l'encontre des femmes soit considérée comme un phénomène peu courant, le Commissaire a fait remarquer que deux prisonniers incarcérés au moment de sa visite étaient coupables de violences conjugales et d'agression sexuelle. Ce simple fait démontre que la société saint-marinaise n'est pas à l'abri des problèmes de violence à l'égard des femmes. Ce problème n'a pas été négligé par les autorités. D'ailleurs, le Commissaire est bien conscient que la République de Saint-Marin est citée en exemple dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe visant à faire cesser les violences à l'encontre des femmes.
25. Saint-Marin organise actuellement une campagne intitulée « Basta ! » (« ça suffit ! ») destinée à prévenir et à faire cesser la violence à l'égard des femmes. Un groupe de travail, qui regroupe les forces de police et des travailleurs sociaux, a pour mission de définir les modalités de la collaboration entre les secteurs concernés, notamment pour la collecte de données. Des formations sont également dispensées afin de familiariser le personnel avec la façon d'aborder au mieux les problèmes des femmes entreprenant une démarche pour demander de l'aide. Enfin, un numéro d'appel, disponible 24 heures sur 24, a été mis en place pour permettre aux femmes de porter plainte si nécessaire. Le Commissaire encourage ces initiatives et espère qu'elles continueront à se développer à l'avenir.
26. En revanche, la République de Saint-Marin n'a pas adopté de dispositions précises relatives à la violence faite aux femmes et au viol conjugal. En effet, l'Art. 155 du Code pénal punit « toute personne qui porte atteinte à une autre, physiquement ou psychologiquement ». Or il est important de disposer d'une législation spéciale qui définisse précisément la violence domestique, car il s'agit d'un phénomène douloureux, entouré d'incertitude en raison de son manque de visibilité. Il est donc essentiel de disposer d'une législation claire, qui définisse toutes les situations, afin d'instiller dans les mentalités l'idée que cela ne se fait pas. Cette même intention s'applique au viol conjugal, qui n'est pas cité de façon spécifique dans l'Art.171 du Code pénal sur la liberté sexuelle. Le Commissaire a été informé que des circonstances aggravantes seraient prévues ; il encourage l'adoption rapide de ces dispositions.
27. Les femmes de Saint-Marin sont confrontées à un problème sur un aspect précis de leurs droits en matière de procréation. Aux termes des articles 153 et 154 du Code pénal, l'avortement est un délit sauf s'il est réalisé pour sauver la vie de la mère. Par conséquent, les femmes voulant interrompre une grossesse non désirée pour toute autre raison (notamment lorsque le fœtus est atteint de malformations graves ou que la grossesse est due à un viol) doivent se rendre à l'étranger. La pénalisation de cet acte peut mettre les femmes concernées en difficulté, ne serait-ce qu'en cas de complications médicales suite à l'avortement.

5.2 Enfants

28. Les inégalités concernant la naturalisation d'enfants, qui avaient été soulignées par des mécanismes internationaux de suivi, ont été résolues. Les suppositions sur l'impossibilité de naturaliser les enfants dont un seul des parents est ressortissant de Saint-Marin ont été dissipées lors des discussions avec les autorités.
29. La principale inquiétude du Commissaire pour les enfants est l'absence d'une loi interdisant les châtimens corporels dans quelque domaine que ce soit. En effet, le Code pénal ne fait référence qu'à l'« abus de pouvoir de correction ». Cette disposition pénale

³ Recommandation générale No 6 (septième session, 1988), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

est formulée dans des termes trop vagues pour inclure toutes les situations dans lesquelles un enfant peut être victime de violences physiques. Par ailleurs, cette disposition ne prévoit pas la violence dans l'environnement familial, alors qu'il s'agit du lieu où elle est la plus fréquente. Enfin, elle laisse également entendre que dans certaines situations, des châtiments corporels « raisonnables » seraient possibles. Le Commissaire fait observer qu'il est nécessaire de disposer d'une loi spécifique interdisant toute agression sur un enfant.

30. Toute législation punissant les châtiments corporels, sous quelque forme que ce soit, doit aussi être accompagnée de mécanismes de dépôt de plainte facilement accessibles. Le Commissaire propose donc la mise en place d'un numéro d'appel pour les enfants, sur le modèle de celui qui existe pour les femmes, avec des opérateurs formés pour répondre aux appels.

5.3 Personnes handicapées

31. Le Commissaire souhaite souligner les avancées positives effectuées par Saint-Marin concernant les personnes handicapées. Douze lois ont été adoptées sur l'intégration d'enfants handicapés dans les écoles et sur l'accès d'adultes handicapés au monde du travail, autant de textes qui ont amélioré la considération dont jouit cette catégorie fragile de la population. En outre, comme cela est évoqué plus haut, non seulement la République de Saint-Marin a signé et ratifié la Convention des Nations Unies sur les personnes handicapées, mais l'institution visitée par le Commissaire témoigne de l'attachement et de l'importance accordés par les autorités aux soins des personnes handicapées.
32. Le Commissaire a visité un centre pour personnes handicapées, « Il colore del grano ». Ce centre fournit des soins de jour, mais est aussi un lieu de résidence pour enfants et adultes handicapés mentaux. L'environnement est très adapté aux besoins des patients. Tous les équipements techniques, tels qu'installations de balnéothérapies, salles d'exercices et activités sont proposés. Cet environnement matériel agréable s'accompagne d'une aide et de services techniques de qualité. Les éducateurs et les assistants sociaux travaillent main dans la main dans le but de venir en aide du mieux possible aux personnes handicapées. Le directeur du centre a informé le Commissaire des relations positives qu'il entretenait avec le Ministre de la Santé. Un tel modèle devrait être reproduit dans d'autres pays européens.
33. Toutefois, le Commissaire souligne le vide juridique qui entoure les personnes handicapées mentales. La République de Saint-Marin ne prévoit aucun cadre législatif à l'internement involontaire. Il convient donc d'élaborer des dispositions juridiques régissant ces situations, afin de suivre une procédure normalisée et d'éviter le risque d'arbitraire.

5.4 Retraités

34. Ministre du Travail a informé le Commissaire de la complexité du régime de retraite, qui évite la double imposition grâce à un accord entre la République de Saint-Marin et l'Italie. Ce mécanisme a été qualifié de modèle de coopération, et sa mise en œuvre est automatique. Le montant minimum de la retraite, en 2008 s'élevait à 923 euros par mois sur 13 mois. Ce montant est indexé chaque année sur le coût de la vie. Si le retraité vit seul, il perçoit 1044 euros par mois et 1 250 euros par mois s'il est malade. Le système de santé est entièrement gratuit pour les retraités.

Résumé des recommandations

1. Ratifier la Charte sociale européenne (révisée) ainsi que le Protocole facultatif sur la Convention contre la torture.
2. Réformer le Code de procédure pénale pour veiller au respect de règles adaptées en matière de collecte de preuves.
3. Procéder à l'adoption prévue d'une loi qui relèverait l'âge de responsabilité pénale des mineurs de 12 à 14 ans.
4. Poursuivre les efforts entrepris pour la mise en place d'un Ombudsman national.
5. Veiller à ce que des progrès soient réalisés en vue de l'adoption d'une loi générale contre la discrimination.
6. Envisager la mise en place d'un mécanisme de réception de plaintes pour les enfants qui estiment que leurs droits ont été bafoués.
7. Établir des règles régissant l'internement involontaire de personnes handicapées mentales.