

# Les institutions de la république de Saint-Marin

par Francesco LEONI,

Professeur à l'Institut Supérieur de Science de l'Opinion Publique de l'Université internationale des Etudes sociales de Rome.

★

Vestiges d'une époque désormais révolue, quatre petits pays, — Saint-Marin, Monaco, le Lichtenstein, Andorre, — maintiennent vivace en Europe la flamme des traditions.

La République de Saint-Marin est la plus petite et la plus antique du monde. Son origine remonte au cinquième siècle après Jésus-Christ.

Dans un monde qui évolue rapidement, cet Etat minuscule — d'à peine 60 kilomètres carrés et de 17.000 habitants — oppose au progrès, des conditions délicieusement archaïques, des institutions qui rappellent la sagesse des ancêtres, un corps de règlements et de lois sur lesquels les siècles ont posé leur empreinte.

## Aspect historique.

La fondation de Saint-Marin — minuscule territoire enclavé entre les provinces italiennes de Forlì et de Pesaro — a des origines chrétiennes. Son fondateur, un Dalmate du nom de Marin, était arrivé à Rimini, venant de l'île d'Arbe. Fuyant la persécution dirigée contre les chrétiens, Marin — un modeste tailleur de pierre — se réfugia sur le Mont Titan pour y trouver la paix et la sécurité.

Autour de lui se groupe rapidement une petite communauté, attirée par le besoin de se sentir autonome. A l'heure de sa mort, Marin dicta à ses administrés un testament spirituel qui devait constituer la trame des activités du futur Etat souverain: *Relinquo vos liberos ab utroque homine.*

Le premier document historique attestant la libre existence de la communauté du Mont Titan est l'ordonnance Feretrane de 885. L'objet en est une dispute entre l'Abbé de la paroisse de Saint-Marin,

Etienne, et l'évêque de Rimini, Deltone, pour la possession de quelques terres.

Le tribunal, présidé par l'évêque de Ferrare Jean et le duc Orso, reconnut le bien fondé de l'action introduite par les habitants de Saint-Marin.

Ce n'est toutefois que vers l'an 1000 que commença l'évolution administrative, juridique et politique du pays qui devait aboutir aux lois qui sont à la base des institutions de la République d'aujourd'hui. Aux côtés de l'Abbé, jusqu'alors chef indiscuté de la communauté, on voit apparaître un responsable militaire, cependant que l'assemblée des chefs de familles constituait le premier corps délibératif.

Les siècles ultérieurs furent remplis d'événements et de luttes pour la défense de la liberté conquise. Entre le XI<sup>e</sup> et le XIII<sup>e</sup> siècle, Saint-Marin fut en conflit avec l'Eglise qui revendiquait ses territoires.

Au XV<sup>e</sup> siècle, ce fut au tour des Seigneurs de Rimini, les Malatesta, d'essayer d'étendre leur autorité sur Saint-Marin, tandis qu'en 1503, César Borgia, fils d'Alexandre VI, soumettait la République à une dure occupation.

La crise la plus périlleuse, Saint-Marin devait néanmoins la subir en 1739, lorsque le cardinal Jules Alberoni, légat pontifical à Ravenne, annexa de force l'antique communauté. Le bon droit des Saint-Marinais fut pourtant reconnu par le pape Clément XII qui leur rendit la liberté.

Neutre, et combien sagement, au cours de l'épopée napoléonienne (bien que le futur empereur lui eût offert en 1797 des accroissements territoriaux et une plus grande influence), Saint-Marin

vit sa souveraineté reconnue au Congrès de Vienne de 1815.

Intimement liée à la péninsule italienne, la communauté du Mont Titan participa aux événements italiens, en accueillant en 1849 le général Garibaldi fugitif poursuivi par les Autrichiens, et en envoyant ses propres citoyens combattre pour la liberté de l'Italie.

Les événements qui suivirent 1861 en Italie exercèrent leur influence sur la République, laquelle tout en conservant son autonomie propre, vécut les moments heureux ou tristes de l'Etat voisin, auquel elle est liée aujourd'hui par de solides pactes d'amitié et de collaboration.

### Constitution et lois.

Saint-Marin, véritable fragment d'histoire en plein XX<sup>e</sup> siècle, présente à l'attention des politistes un intérêt particulier : ses lois ont été élaborées au cours de seize siècles et demi d'indépendance et sont dues à la sagesse des classes dirigeantes qui se sont succédé à la direction de l'Etat.

En droit comme en fait, la République de Saint-Marin est un Etat absolument autonome, jouissant de la pleine souveraineté interne et internationale, en rapport d'égalité avec les autres Nations. Les trois éléments constitutifs d'un Etat s'y retrouvent : le territoire, la population, la souveraineté.

Cette souveraineté a été reconnue par diverses assemblées internationales, du Traité de Westphalie au Congrès de Vienne, et récemment par l'ONU.

La Constitution actuelle de la République découle des Statuts de 1600, lesquels puisent leur origine dans ceux du XIII<sup>e</sup> siècle conservés intacts, hormis quelques modifications imposées par le temps. Parmi les innovations apportées, la plus importante est sans doute la réforme du 25 mars 1906 qui a aboli les classes dont se composait le Conseil (l'organe délibératif et représentatif de l'Etat), substituant au système du choix par cooptation celui de l'élection populaire. Cet organe — jusqu'alors Conseil Princier et Souverain — est ainsi devenu véritablement représentatif de tous les citoyens.

Saint-Marin a compris que la voie à suivre était

celle de la coopération internationale et des relations amicales avec les autres pays. Aussi a-t-elle établi des rapports avec presque tous les pays du monde grâce à une série de conventions, de traités et d'échanges de représentations permanentes.

La réciprocité de la représentation est aujourd'hui effective avec l'Italie, la Belgique, le Saint-Siège, la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la Suisse, la Suède, le Danemark, l'Union Soviétique, les Pays-Bas, etc.

Sur le plan des rapports internationaux, Saint-Marin est entrée en 1949 dans l'Organisation de la Croix-Rouge internationale, et a été admise en 1951 à la Cour Internationale de la Haye. Le personnel consulaire de la République se divise en trois catégories : à la première appartiennent les Consuls Généraux et les Consuls ; à la deuxième les vice-consuls ; à la troisième, les secrétaires et chanceliers. Les titulaires des consulats ont droit aux honneurs, aux prérogatives et aux immunités établis par le droit international, ainsi que leurs sièges et leurs archives.

La liberté de Saint-Marin a été reconnue par Napoléon, Lincoln, Garibaldi et bien d'autres encore.

### L'Arengo.

L'armature politique de la République comprend de nos jours cinq organes : l'Arengo, le Grand Conseil Général, les Capitaines-Régents, le Congrès d'Etat et le Conseil des XII.

Suivant les anciennes constitutions (dont les premières connues remontent, nous l'avons dit, à 1200), l'Arengo, réunion de tous les chefs de familles — un par foyer — exerçait le pouvoir suprême de l'Etat.

Au XIII<sup>e</sup> siècle, il passa ses pouvoirs au Conseil Princier et Souverain qui fut créé non pas comme organe délibératif mais comme pouvoir exécutif.

Aujourd'hui, l'Arengo est le corps électoral tout entier (tous les citoyens âgés de plus de 21 ans) et en ce sens on peut affirmer qu'il est le dépositaire de la souveraineté.

Institution typiquement médiévale, l'Arengo revit encore son antique splendeur deux fois par an : lorsqu'au début de chaque Régence, tout le

peuple se réunit en tant que corps électoral, sous la présidence des deux Capitaines-Régents, et que tout citoyen peut y exposer ses doléances et demander qu'elles soient examinées à la première séance du Grand Conseil Général.

### Le Grand Conseil Général.

Si l'Arengo est l'expression immédiate de la souveraineté populaire, le Grand Conseil Général est l'organe délibératif de la République, autrement dit, son Parlement.

Lui aussi est un produit authentique de la tradition. Dès 1503, les Conseillers furent désignés à vie : à la mort de l'un d'eux, l'assemblée se réunissait et désignait son successeur.

A l'origine, n'avaient le droit de siéger que quelques habitants du Bourg et des « villes » (Chiesanuova, Domagnano, Cailungo, Acquaviva, Valdragone, Poggio Casolino) tandis que les habitants des Châteaux (associés à la République en 1463 par décision du pape Pie II mais considérés comme des peuples conquis) ne pouvaient avoir une représentation que s'ils possédaient des habitations dans la capitale ou dans le Bourg.

Ce n'est que le 30 août 1873 que les droits politiques furent étendus de manière indistincte à tous les habitants de la République.

Le Conseil, qui depuis très longtemps était composé de 60 citoyens, fut réformé en 1906, lorsqu'une réunion extraordinaire de l'Arengo décida que l'élection de ses membres serait confiée au peuple. Au début, la durée de chaque législature fut fixée à neuf ans (avec renouvellement d'un tiers tous les trois ans). Plus tard, la durée de la législature fut réduite à quatre ans et le renouvellement devint intégral.

Durant la période fasciste (1922-1943), lorsqu'à Saint-Marin fut institué un Gouvernement analogue à celui qui existait en Italie, on décida de retourner au vieux système de la nomination par cooptation pour les postes vacants. Dès 1943 cependant, la délibération de 1906 fut remise en vigueur.

Quelles sont, en bref, les fonctions du Grand Conseil Général ? Investi des fonctions législatives à lui conférées par l'Arengo, il promulgue les lois, nomme les fonctionnaires et les officiers, conclut

les conventions et les traités, vote le budget, ordonne les dépenses, établit les taxes, élit les Capitaines-Régents, pourvoit à toutes les autres fonctions dans l'Etat, exerce le droit de grâce, rend la justice, confère la nationalité et octroie les titres nobiliaires ainsi que les distinctions honorifiques.

Présidées par les Capitaines-Régents, les séances de l'Assemblée sont régies par un règlement précis suivant lequel les réunions ne sont valables que si le quorum de trente membres présents est atteint.

Toutes les décisions sont adoptées à la majorité relative, à l'exception de celles qui concernent le budget et les décisions de grâce pour lesquelles il faut une majorité de deux tiers des votants.

Pour être élu Conseiller (selon la loi électorale du 15 octobre 1920) il faut avoir 25 ans. Le système adopté est celui du collège unique à scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

\*  
\*\*

A notre époque, le Grand Conseil Général, dans le faste qui entoure — d'une manière toute médiévale — ses séances, conserve dans le cadre splendide de la salle des réunions l'aspect de la Renaissance. Les simples citoyens d'autrefois, représentant les trois classes sociales fondamentales — 20 nobles, 20 propriétaires terriens, 20 paysans, — ont été remplacés par les partis politiques avec leurs organisations et leurs programmes.

La vie politique Saint-Marinaise a des origines plutôt récentes. A la chute du fascisme en 1943, un Conseil d'Etat fut nommé, qui se composait de 20 membres. Par la suite, ce nombre fut porté à 30.

En septembre 1943 (peu de mois après la chute du Gouvernement fasciste), les premières élections démocratiques furent annoncées. Mais le nouveau Grand Conseil Général resta en place jusqu'en janvier 1944, ses fonctions étant assumées par un Conseil de Régence qui gouverna jusqu'à la convocation des comices électoraux en 1945.

Cinq élections politiques ont eu lieu à Saint-Marin depuis 1945. Elles ont donné les résultats suivants (nombre de sièges dévolus à chaque groupe) :

1945	
Comité de la Liberté . . . . .	40
Union Démocratique. . . . .	20
1949	
Comité de la Liberté . . . . .	35
Alliance Populaire . . . . .	25
1951	
Démocratie chrétienne de Saint-Marin . . . . .	26
Parti Communiste de Saint-Marin . . . . .	18
Parti Socialiste de Saint-Marin . . . . .	13
Alliance patriotique indépendante de la liberté . . . . .	3
1955	
Démocratie chrétienne de Saint-Marin . . . . .	23
Parti Communiste de Saint-Marin . . . . .	19
Parti Socialiste de Saint-Marin . . . . .	16
Parti Socialiste Démocratique Indépendant . . . . .	2
1959	
Démocratie chrétienne de Saint-Marin . . . . .	27
Parti Communiste de Saint-Marin . . . . .	16
Parti Socialiste Démocratique Indépendant . . . . .	9
Parti Socialiste de Saint-Marin . . . . .	8

Cette répartition politique reflète approximativement la topographie des partis italiens. La démocratie chrétienne Saint-Marinaise est un groupe politique d'obédience confessionnelle, les partis communiste et socialiste reprennent dans le petit Etat les thèmes des tendances politiques italiennes tandis que les sociaux-démocrates indépendants se composent d'hommes sortis il y a quelques années des rangs du parti socialiste Saint-Marinais pour créer l'actuel parti social-démocrate indépendant.

De 1945 à 1957, d'abord grâce au Comité de la Liberté (coalition des groupes de gauche), et puis grâce à la collaboration gouvernementale, socialistes et communistes ont tenu solidement le pouvoir. En 1957, à la suite d'une crise survenue au sein du parti socialiste et de la naissance du groupe des socialistes indépendants, le rapport des forces dans le Grand Conseil Général a été brusquement renversé.

L'ancienne majorité refusant d'abandonner le pouvoir, l'opposition, devenue entre temps majoritaire grâce à l'apport des socialistes indépendants, constitua un Comité autonome tendant à légaliser la situation.

Enfin, la passation des pouvoirs fut effectuée et les élections successives confirmèrent l'établissement d'une nouvelle collaboration gouvernementale basée sur l'alliance de la démocratie chrétienne et du parti social-démocrate.

### Les Capitaines-Régents.

La Régence, symbole concret de la Saint-Marin médiévale, est le vestige des institutions les plus anciennes datant de la période fastueuse des premiers rapports Seigneurs-Peuple.

En la personne des Capitaines-Régents s'incarne l'Etat. Ce sont eux qui assument le pouvoir exécutif. Ils ont le devoir de faire observer les lois de l'Etat et de présider le Grand Conseil Général.

Les premiers indices concernant les Régents — à l'époque appelés Consuls — remontent à une époque fort reculée. Dans les Statuts de 1295 et 1302, le terme « Consul » est remplacé par l'appellation actuelle, comme on peut le déduire de la rubrique « De l'élection du Capitaine et du Défenseur ».

Au début, le Capitaine était unique, flanqué d'un Défenseur, mais avec primauté du premier sur le second. Au XIV<sup>e</sup> siècle, les deux personnages cités sont désignés concurremment par le titre de Capitaine ou de Recteur.

L'évolution de la charge suivit celle du Conseil ; comme les fonctions délibératives et législatives avaient été soustraites par l'Arengo au Grand Conseil Général, ainsi le pouvoir exécutif fut réparti entre les Capitaines-Régents et le Conseil d'Etat.

Les Capitaines sont au nombre de deux ; ils sont nommés au milieu des mois de mars et septembre de chaque année et entrent en fonctions le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> octobre.

Apportant une réforme partielle au répertoire XIII, livre I des Statuts, la loi du 24 mars 1945 a décidé que l'élection se ferait par le vote direct de l'Assemblée, tandis que, jusqu'en 1944, la Régence était choisie par une procédure de double tirage au sort.

Du fait de la loi dite de « l'interdiction », les personnes investies de telles charges ne peuvent être réélues avant trois ans. Sur le plan des fonctions, les Capitaines-Régents sont personnellement responsables des actes accomplis au cours de

leur magistrature et, à la fin de leur mandat, ils sont tenus de rendre compte publiquement, de sorte que tout citoyen peut présenter des doléances et demander une enquête.

Quelles sont les fonctions de la Régence, qui émanent d'un vote émis par le Grand Conseil Général, représentent les institutions les plus démocratiques de la République ? Sur le plan de l'activité normale, la Régence préside le Conseil, le Congrès d'Etat, le Conseil des XII et toutes les Commissions gouvernementales.

Quant au pouvoir discrétionnaire, la Régence peut faire des décrets et prendre des mesures qui incomberaient au Conseil. Cela uniquement en cas d'urgence et moyennant l'accord préalable du Congrès. Le Conseil doit ensuite ratifier ces décisions.

Le caractère immuable de ces fonctions archaïques s'affirme lorsqu'à chaque élection résonne dans l'austère aula l'antique formule par laquelle on s'adressait il y a six siècles aux Capitaines-Régents : « *Spectabilibus amicis carissimis Capitaneis Republicae Sancti Marini* ».

### Le Congrès d'Etat.

A la différence des organes précédents, le Congrès d'Etat a des origines plus récentes et, en somme, sur le plan historique, beaucoup moins importantes; cependant, il remplit aujourd'hui un rôle de base dans l'organisation sociale.

Investi de fonctions exclusivement consultatives par la Loi du 9 mai 1945, il assume des pouvoirs exécutifs, politiques et administratifs. En substance, le Congrès d'Etat est aujourd'hui le Gouvernement, le Cabinet de la République de Saint-Marin.

Nommé par le Grand Conseil Général, il se compose de dix membres, chacun de ceux-ci étant placé à la tête d'un des dix ministères dont se compose le Congrès : Secrétairerie d'Etat pour les Affaires Etrangères et Politiques ; Secrétairerie d'Etat pour les Affaires Intérieures et les Finances ; le Ministère de la Justice et du Culte ; le Ministère de l'Instruction ; le Ministère des Travaux Publics ; le Ministère de l'Assistance et de la Prévoyance ; le Ministère de l'Economie et du Travail ; le Ministère de l'Agriculture ; le Ministère des Communications ; le Ministère de l'Hygiène et de la Santé.

Une innovation récente a engendré la création de Conseils auxiliaires dans chaque fraction « *Castello* » de la République avec des fonctions consultatives en général et exécutives en ce qui concerne l'administration ordinaire. Chaque Conseil est présidé par un Capitaine du Château (autre dénomination spécifiquement médiévale).

Enfin, pour compléter l'appareil gouvernemental, on a modernisé ou créé certaines fonctions, les unes à caractère consultatif, les autres à caractère typiquement administratif : les Commissions des Etudes, des Travaux Publics, de la Prévoyance, des Transports, des Spectacles et des Sports, de l'Agriculture, du Logement.

Ces innovations, qui font du Congrès d'Etat un organisme moderne, sont les seules (ou presque) qui aient été introduites au sein de cet appareil bureaucratique, qui, édifié depuis des siècles sur la patience et le désir de liberté des habitants de Saint-Marin, résiste aux assauts du temps, fournissant une nouvelle preuve de l'excellence de certaines institutions.

### Le Conseil des XII.

La dénomination même de cet organe le définit comme un instrument d'origine médiévale. Mais les fonctions qui s'y sont développées tout au long des siècles sont en réalité très modernes et utiles à la communauté.

Le Conseil des XII est un organe qui a des fonctions civiles, pénales et administratives ; en matière judiciaire, il se prononce sur la révision des peines, sur les exceptions de compétence et de suspicion comme Tribunal de troisième instance.

Présidé par les Capitaines-Régents, le Conseil est le cinquième des organes qui constituent l'armature de la République. En dehors de ces tâches, qu'on pourrait appeler habituelles, il exerce de temps à autre des fonctions extraordinaires, comme celles, par exemple, qui sont relatives à des jugements d'exception.

La Magistrature de Saint-Marin a des origines vénérables, car une des premières tâches des colons du Mont Titan fut de se donner des institutions solides et un système judiciaire efficace. Aux premiers instruments rudimentaires de justice, on substitua des institutions plus appropriées ; si nous remontons aux temps les plus reculés de la Répu-

blique, nous trouvons des organes comme les Magistrats d'appel, le Tribunal des Capitaines, les Capitaines des Condamnations.

Il est difficile de dire à quelle époque est né le Conseil des XII. Probablement entre 1491 et 1505, puisque la première rubrique des Statuts de 1505 en fixe les attributions.

De nos jours, l'administration de la Justice à Saint-Marin est confiée aux organismes suivants : le Juge conciliateur, à qui est octroyée la compétence pour les causes civiles ne dépassant pas 5.000 liras ; le Juge de première instance, appelé Commissaire de la Loi, qui est compétent pour toutes causes civiles et pénales n'entraînant pas une peine supérieure à six mois de réclusion, auquel cas il devient Juge d'instruction ; le Juge pénal pour les causes pénales dépassant la compétence du Juge de première instance ; le Juge d'appel, pour les causes tant pénales que civiles ; le Conseil des XII qui a la compétence d'un Tribunal de troisième instance.

Dans le domaine judiciaire, Saint-Marin peut se targuer d'une antique tradition, basée sur des dispositions archaïques codifiées seulement tout récemment.

En matière pénale, tant pour le droit que la procédure, à Saint-Marin, jusqu'au siècle passé, il n'y avait pas de codes. Durant plusieurs siècles, la Justice, comme nous l'avons déjà dit, fut exercée en appliquant les dispositions des livres III, V et VI des Statuts de 1600.

Au fil des ans, on s'aperçut que ces dispositions devenues inadéquates, ne pouvaient plus servir utilement. Aussi fut-il décidé de donner un cadre bien défini aux lois pénales et de rédiger un véritable et authentique code pénal.

Le juriste Louis Zuppetta fut chargé en 1859 de le rédiger. Il se mit activement à la tâche et en peu de temps publia la première partie intitulée « De la loi punitive, du délit et de la peine en général » accompagnée de quelques considérations et comparaisons relatives aux dispositions du droit romain et des principaux codes italiens et européens.

La seconde partie « De la loi punitive, du délit et de la peine en particulier » parut en 1862.

Les Capitaines-Régents de l'époque en firent une relation au Conseil Princier et Souverain, où il fut dit que : « La République de Saint-Marin, la dernière par l'exiguïté de son territoire, méritait d'être saluée comme la première pour l'excellence de son code pénal ».

Ce code pénal fut promulgué le 15 février 1865.

Petite par son territoire, mais riche de ses fortes institutions, la République de Saint-Marin est restée immuable depuis l'an 300, sur la cime du Mont Titan, là où l'humble tailleur de pierre Marin était venu chercher la paix et la liberté.

Ses institutions résistent aux siècles et aux assauts du temps. Dans un cadre qui évoque les fastes médiévaux et les lustres des Communes, elles continuent à former l'ossature de la minuscule nation.

A l'époque des conquêtes spaciales, dans un petit coin du monde, existent encore des institutions qui répondent aux noms d'Arengo, de Grand Conseil Général, de Capitaine-Régent, de Conseil des XII. Noms spécifiquement médiévaux, qui nous rappellent les premiers soulèvements sociaux, les grandes conquêtes de l'humanité dans le domaine du droit, les affirmations de la liberté individuelle qui trouvent leur origine dans ces siècles tourmentés.

