

Doc. 10762
13 décembre 2005

Le concept de « nation »

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. György Frunda, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Consciente de la nécessité de clarifier la terminologie employée dans les constitutions et législations en vigueur pour couvrir le phénomène des liens ethniques, linguistiques et culturels entre les groupes de citoyens vivant dans des Etats distincts, en particulier l'emploi du mot «nation», ainsi que la corrélation existante avec un contexte historique ou politique précis, l'Assemblée parlementaire s'interroge sur la question de savoir si, et de quelle manière, le concept de « nation » pouvait aider à faire progresser la réflexion sur la question des minorités nationales et de leurs droits dans l'Europe du XXI^e siècle.

I. **Projet de recommandation**

1. En 2003, l'Assemblée parlementaire débattait de la question du traitement préférentiel des minorités nationales par l'Etat-parent à travers le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les Hongrois vivant dans les pays voisins («Magyars»). Dans la Résolution 1335 (2003), l'Assemblée constatait à propos de la loi hongroise qui contient en préambule une définition du concept de «nation» qu'il n'existe pas jusqu'ici de « définition juridique commune européenne du concept de "nation". »

2. L'Assemblée, consciente de la nécessité de clarifier la terminologie employée dans les constitutions et législations en vigueur pour couvrir le phénomène des liens ethniques, linguistiques et culturels entre les groupes de citoyens vivant dans des Etats distincts, en particulier l'emploi du mot «nation», ainsi que la corrélation existante avec un contexte historique ou politique précis, s'est interrogée sur la question de savoir si, et de quelle manière, le concept de nation – le cas échéant un concept repensé et modernisé – pouvait aider à faire progresser la réflexion sur la question des minorités nationales et de leurs droits dans l'Europe du XXIème siècle.

3. Dans l'étude du concept de nation et de son utilisation en Europe, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme se basant, d'une part sur les données recueillies auprès de 35 délégations parlementaires nationales qui ont répondu à un questionnaire, et d'autre part sur les interventions d'experts juristes et politologues qui ont participé à une audition qu'elle a organisée à Berlin le 7 juin 2004, a conclu à la difficulté, voire à l'impossibilité, de donner une définition commune du concept de nation.

4. Le terme « nation » est profondément ancré dans la culture des peuples, leur histoire, et il intègre les éléments fondamentaux de leur identité. Il est, en outre, étroitement lié aux idéologies politiques qui en ont fait usage et en ont perverti le sens originel. De surcroît, au regard de la diversité des langues en usage en Europe, un concept comme celui de la nation se trouve être proprement intraduisible dans beaucoup de pays où il n'y trouve au mieux qu'une traduction approximative dans la langue nationale. Inversement, les mots utilisés dans la langue nationale ne trouvent pas davantage de traduction adéquate en anglais ou en français, les deux langues officielles du Conseil de l'Europe.

5. L'Assemblée a reconnu que dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, le concept de nation sert à indiquer la citoyenneté, c'est-à-dire un lien (une relation) juridique entre un Etat et une personne, indépendamment de l'origine ethnoculturelle de celle-ci, tandis que dans d'autres Etats membres, il renvoie à une communauté précise parlant une langue donnée et caractérisée par une série de traditions culturelles et historiques analogues, par une même conception de son passé, par les mêmes aspirations et par une même vision de son avenir. Dans certains Etats membres, les deux conceptions sont utilisées simultanément pour indiquer la citoyenneté et l'origine (ethnoculturelle) nationale respectivement. A cette fin, le mot « nation » est parfois employé à double sens mais il arrive aussi que deux mots différents soient utilisés pour chacun de ces sens.

6. L'Assemblée reconnaît aussi que lorsque le concept de nation est employé au sens de la citoyenneté, il désigne une certaine relation contractuelle entre une personne physique et un Etat tandis que lorsqu'il s'entend d'une communauté ethnoculturelle, il désigne une réalité culturelle (un fait ou un statut culturel) fondée sur l'association libre et unilatérale d'une personne physique à cette communauté et ne concerne que les relations entre les membres de cette communauté. Une nation, au sens culturel du terme, devient un sujet de droit (voir le droit international) uniquement si elle s'organise en tant qu'Etat internationalement reconnu.

7. L'Assemblée note que dans le cadre du processus très complexe d'édification d'une nation et de naissance d'Etats-nations, les Etats européens modernes ont fondé leur légitimité soit sur l'acception civique du concept de nation, soit sur l'acception culturelle de ce concept. Toutefois, si la distinction entre ces deux acceptions n'apparaît toujours pas dans la constitution de certains Etats membres du Conseil de l'Europe, la tendance générale est que l'Etat-nation évolue, selon les cas, d'un Etat purement ethnique ou ethnocentrique vers un Etat civique, ou bien d'un Etat purement civique vers un Etat multiculturel dans lequel des droits particuliers sont reconnus non seulement aux personnes physiques mais aussi aux communautés culturelles ou nationales.

8. L'Assemblée note aussi qu'en raison de la manière dont les Etats-nations se sont formés au XIX^e siècle et dans la première partie du XX^e siècle, et des modifications de leurs frontières à la fin de la seconde guerre mondiale et de la guerre froide, vivent sur le territoire de la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe divers groupes de personnes qui sont citoyennes du même Etat ou de la même nation civique mais qui appartiennent à différentes nations culturelles ou s'y rattachent. Par rapport au plus grand groupe de citoyens ayant les mêmes origines ethnoculturelles, ces groupes, qui sont relativement plus petits, constituent des minorités nationales et sont ainsi qualifiés.

9. Ces minorités ou communautés nationales - souvent nées à la suite du changement des frontières étatiques - qui représentent une partie constitutive et une entité cofondatrice de l'Etat-nation dont les membres sont sujets en tant que citoyens, jouissent de leurs droits afin de préserver, exprimer et développer leur identité nationale tels que ces droits sont prévus dans les Recommandations 1201 (1993) et 1623 (2003) de l'Assemblée, ainsi que dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

10. L'Assemblée note aussi que les minorités nationales en tant que telles n'ayant pas la personnalité juridique, elles ne peuvent pas être sujets de droit et ne peuvent donc pas être parties à des contrats ou à des accords. Elles doivent, toutefois, faire l'objet d'une protection collective et leurs membres doivent avoir la capacité d'agir, soit individuellement en qualité de sujets de droit, soit collectivement dans le cadre de diverses entités ayant la personnalité juridique, pour défendre l'identité et les droits culturels de leurs minorités nationales respectives. Ces droits ne sont ni territoriaux ni liés à un territoire et leur reconnaissance et leur protection doivent être organisées par la loi à la fois au niveau de chaque Etat-nation concerné et au niveau transnational (international).

11. L'Assemblée reconnaît que le rôle le plus important dans la préservation de l'identité des minorités nationales revient à l'Etat dont les personnes appartenant à ces minorités nationales sont les citoyens. Elle invite, en conséquence, les Etats membres à adopter des législations et actes normatifs qui reconnaissent les minorités nationales traditionnelles et à les appliquer de bonne foi. En ce qui concerne la représentation dans les institutions politiques, elle recommande aux Etats d'appliquer le principe de la discrimination positive envers les membres des minorités nationales, spécialement pour ce qui est de la représentation proportionnelle dans les institutions centrales et décentralisées (y compris au niveau de leur exécutif) en particulier dans les régions où ces minorités résident.

12. L'Assemblée considère qu'il est nécessaire de renforcer la reconnaissance des liens de chaque citoyen européen avec son identité, sa culture, ses traditions, son histoire, de permettre à tout individu de se définir en tant que membre d'une « nation » culturelle indépendamment du pays dont il est citoyen ou de la nation civique à laquelle il appartient en tant que citoyen, et plus précisément de répondre aux aspirations croissantes des minorités qui ont un fort sentiment d'appartenance à une certaine nation culturelle. Elle estime qu'il est important, autant dans une perspective politique que juridique, d'encourager une approche plus tolérante de la question des relations entre l'Etat et les minorités nationales, qui conduise à l'acceptation de bonne foi du droit de chaque individu d'appartenir à la nation à laquelle il a le sentiment d'appartenir, soit du point de vue de la citoyenneté, soit du point de vue de la langue, de la culture et des traditions.

13. L'Assemblée rappelle que, dans sa Résolution 1335 (2003), elle relevait que « l'émergence de formes nouvelles et originales de protection des minorités, notamment par leur Etat-parent, est une tendance positive (...) ». Elle subordonnait la possibilité pour les Etats d'adopter des mesures unilatérales concernant la protection des minorités à l'étranger, qu'elles résident dans un pays voisin ou dans d'autres pays, au respect des principes suivants: la souveraineté territoriale, la règle *pacta sunt servanda*, les relations amicales entre les Etats et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales – en particulier l'interdiction de la discrimination. S'il est légitime que les Etats-parents jouent un rôle important dans le respect des droits des minorités nationales en ce qu'ils se préoccupent du sort de leurs co-nationaux résidant dans d'autres pays, ce soutien doit absolument respecter la législation des Etats où les minorités concernées vivent et tout acte normatif doit être préalablement négocié avec les gouvernements de ces Etats. Les mêmes droits et obligations devraient être reconnus à, ou observés par, tous les Etats qui entendent adopter des mesures unilatérales concernant la protection de l'identité des minorités culturelles et nationales vivant dans différents Etats et composées des citoyens de ces derniers.

14. L'Assemblée considère que, dans le domaine du respect des droits de minorités nationales, un rôle important revient au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dont l'action contribue à garantir l'application des normes européennes en la matière. Elle estime qu'il y a lieu de réexaminer la Recommandation 43 (1998) sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales et la Recommandation 70 (1999) sur les droits locaux/statuts particuliers afin d'en définir des suites concrètes.

15. Prenant note de la Déclaration de Varsovie adoptée les 16 et 17 mai 2005 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que du Plan d'action, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à lancer sans délai une réflexion afin de concrétiser rapidement les décisions prises. Elle relève plus particulièrement que le Plan d'action rappelle que "Les bouleversements de l'histoire européenne ont montré à quel point la protection des minorités nationales est essentielle pour le maintien de la paix et pour le développement de la stabilité démocratique. Une société qui s'estime pluraliste doit permettre la préservation et le développement de ses identités minoritaires, qui constituent une source d'enrichissement pour nos sociétés. (...) »

16. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

16.1. d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Charte européenne de l'autonomie locale, qui constituent des instruments fondamentaux pour le maintien de l'identité nationale des minorités ou communautés nationales, et d'accroître ses efforts en ce sens ;

16.2. d'inviter les Etats membres à promouvoir dans leur législation nationale la reconnaissance des droits culturels des minorités, notamment en se fondant sur la Recommandation 43 (1998) sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales et la Recommandation 70 (1999) sur les droits locaux/statuts particuliers du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

16.3. de prendre les mesures appropriées pour que les Etats membres rejettent toute tentative de promouvoir la pureté ethnique de l'Etat ou d'organiser le territoire et l'administration de l'Etat sur une base ethnique, à l'exception des mesures positives visant à assurer une représentation équitable des minorités nationales dans l'administration de leur pays, aux niveaux central et local ;

16.4. d'inviter les Etats membres à mettre leur constitution en conformité avec les normes européennes démocratiques actuelles qui appellent tous les Etats à intégrer l'ensemble de leurs citoyens, indépendamment de leur origine ethnoculturelle, dans une entité civique et multiculturelle et à cesser de se définir et de s'organiser en tant qu'Etats exclusivement ethniques ou civiques ;

16.5. d'élaborer des lignes directrices relatives aux modalités du développement des relations entre un Etat et les minorités résidant dans un autre Etat – en général voisin – en ayant à l'esprit les critères dégagés par la Commission de Venise dans son rapport de 2001, en se basant sur l'analyse des législations existantes qui y est faite et en se conformant aux résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée.

17. L'Assemblée rappelle que dans sa Recommandation 1623 (2003) sur les droits des minorités nationales, elle appelait le Comité des Ministres à prendre « *les mesures nécessaires pour poursuivre la coopération avec l'Union européenne afin de mener des politiques communes dans le domaine de la protection des minorités nationales* ». Elle observe que la réponse du Comité des Ministres à sa recommandation sur ce point est pour le moins laconique. Elle demande, en conséquence, au Comité des Ministres d'inviter M. Jean-Claude Juncker à traiter de manière approfondie, dans le cadre de son rapport à venir sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la question de la complémentarité des politiques dans le domaine de la protection des minorités nationales et de la reconnaissance de leurs droits.

II. Exposé des motifs

par M. Frunda, rapporteur

*« La nation, c'est un plébiscite de tous les jours »
Ernest Renan*

1. Introduction

1. En juin 2003, l'Assemblée parlementaire débattait de la question du traitement préférentiel des minorités nationales par l'Etat-parent à travers le cas de la loi hongroise concernant les Hongrois vivant dans les pays voisins («Magyars») du 19 juin 2001, et sur la base d'un rapport présenté par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme¹. Le rapport lui-même reposait en grande partie sur un rapport rendu par la Commission de Venise en octobre 2001 sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent.

2. L'Assemblée constatait, dans la Résolution 1335 (2003), qu'il n'y avait pas jusqu'ici de définition juridique européenne unitaire commune du concept de nation. Elle relevait à propos de la loi hongroise que *« la définition du concept de «nation» qui est employé dans le préambule de la loi pourrait dans certaines circonstances être interprétée – bien que cette interprétation soit incorrecte – comme une non-acceptation des frontières des Etats qui partagent les membres de la «nation», nonobstant le fait que la Hongrie ait ratifié plusieurs instruments bilatéraux et multilatéraux reconnaissant le principe du respect de l'intégrité territoriale des Etats, et notamment les traités fondamentaux entrés en vigueur entre la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie. L'Assemblée constate que jusqu'ici il n'y a pas de définition juridique commune européenne du concept de «nation». »*

3. En mai 2003, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été saisie d'une proposition de directive présentée par M. Jurgens et plusieurs de ses collègues² demandant que l'on clarifie l'utilisation des termes de "nation" et "peuple", ainsi que le concept de "minorité nationale", dans les textes constitutionnels et législatifs ainsi que la relation entre ces termes par rapport à la définition de la citoyenneté pour des minorités culturelles, linguistiques ou ethniques dans les Etats-parents.

4. Le 5 juin 2003, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme me désignait rapporteur.

5. Afin de collecter des informations sur la situation juridique dans les Etats membres, la commission a décidé de préparer et d'adresser un questionnaire aux délégations parlementaires nationales. Trente-cinq délégations³ ont répondu et je tiens à leur exprimer mes vifs remerciements. Les données ainsi recueillies doivent permettre de cerner le phénomène en Europe du point de vue juridique, sans exclure une analyse politique *a posteriori* de la part de la commission.

6. Il existe naturellement de très nombreuses études sur la question émanant tant de la part de juristes que de politologues. La commission a de ce fait décidé d'organiser une audition, et d'y inviter certains universitaires de différentes cultures scientifiques et de différentes tendances. Cette audition s'est déroulée à Berlin le 7 juin 2004⁴.

7. Enfin, et bien qu'elle n'ait jamais traité explicitement du concept de nation, la Commission de Venise a conduit de nombreux travaux dans le domaine de la nationalité. Elle a notamment abordé la question sous l'angle de la nationalité et de la succession d'Etats (voir les actes du colloque qui s'est tenu à Vilnius les 16-17 mai 1997), et dans son rapport de 2001 sur la protection des minorités nationales par leur Etat-parent, à la demande de la commission.

8. La problématique posée ici n'a rien de passéiste. Il ne s'agit pas davantage de conduire un exercice de style, académique. Il s'agit de déterminer si, et de quelle manière, le concept de nation - un concept repensé, modernisé, revivifié – peut aider à appréhender la question des minorités nationales dans l'Europe du XXIème siècle. Un tel concept comporte à l'évidence un volet politique et un volet juridique d'égale

¹ Voir Résolution 1335 (2003) et Doc 9744 rev (Rapporteur: M. Erik Jurgens, Pays-Bas, SOC).

² Doc 9787.

³ Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et le Royaume-Uni.

⁴ Le programme figure en annexe II. Le procès-verbal de l'audition (AS/Jur (2004) 27) a été déclassifié et est disponible sur demande auprès du Secrétariat de la Commission.

importance. Mais il est clair que dans la réflexion portant sur les droits et obligations des minorités nationales, le volet politique a été pendant des décennies et jusqu'ici éludé.

9. Le présent rapport vise, en premier lieu, à présenter les constats et conclusions tirés de l'audition organisée par la commission et des réponses au questionnaire adressé aux délégations nationales. Il s'efforce également, dans un second temps de sa réflexion, à répondre à plusieurs interrogations : existe-t-il une définition globale et commune de la 'nation' ? Y en a-t-il plusieurs ? Existe-t-il une définition consensuelle sur la base de laquelle on peut faire progresser la réflexion relative à la reconnaissance des droits des minorités nationales ? Est-il nécessaire d'adopter une nouvelle définition ou bien les définitions existantes sont-elles suffisantes ? Comment l'élargissement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne influence-t-il les rapports entre l'Etat-parent et les minorités nationales en dehors de ses frontières ?

2. Définir la « nation »

10. Ainsi que M. Jurgens, rapporteur sur le traitement préférentiel des minorités nationales par l'Etat-parent, le faisait observer dans son rapport, il existe de grandes différences dans la manière dont le mot 'nation' est employé dans les différentes parties de l'Europe et dans les différentes langues européennes. Dans beaucoup de pays et de langues, le mot 'nation' est synonyme d'«Etat» ou de la totalité des citoyens d'un Etat. Le mot 'nationalité' est utilisé comme synonyme de "citoyenneté d'un Etat". La question posée – existe-t-il une définition globale et commune de la nation ? – pourrait ne pas trouver de réponse, ou bien en fait une réponse négative, dans la mesure où le concept s'entend de manière différente selon les pays : on ne donne tout simplement pas le même contenu au même mot.

2.1. Origine et métamorphose d'un concept

11. Le sens que nous donnons dans beaucoup de pays de nos jours au mot "nation" est fortement éloigné du sens qu'il revêtait à l'origine.

12. Historiquement, l'utilisation du mot remonterait au Moyen Age ; il vient du mot latin *natio*, substantif dérivé du verbe *nascere* (naître), et connote alors l'ascendance, l'appartenance à une communauté, le rapport à une entité au sein de laquelle on est né. Dans les universités du Moyen Age, à Bologne et Padoue en premier lieu, à Paris et Prague également, on appelait *natio* une communauté d'étudiants issus d'une région particulière.

13. La connotation politique apparaît plus tard en Europe, à partir du XIV^e siècle. *Natio* qualifie la notabilité, la communauté de ceux qui partagent le pouvoir politique avec le roi (*Natio Hungarica*, *Natio Polonica*), et plus spécifiquement ceux dont l'ascendance, le rang ou les fonctions confèrent le droit de participer aux affaires de l'Etat. Une personne qui, par exemple, vivait sous l'autorité du roi polonais, quels que soient sa langue, sa culture, ses traditions ou sa religion, était automatiquement sujet polonais. Si, à la suite d'une guerre, le même individu se retrouvait sous l'autorité du souverain allemand, de polonais il devenait alors allemand.

14. Le concept de nation a incontestablement émergé à la fin du XVIII^e siècle à la faveur d'une part de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis de 1776 et de la constitution américaine de 1787, qui débute par ces mots « *We, the people of the United States* », et d'autre part de la Révolution française, qui s'est inspirée des conceptions de Rousseau et de l'abbé Sieyès. C'est la France des Lumières, en formulant le concept d'Etat-nation, qui a donné corps à la notion de nation. La conception française de la nation, c'est celle de « la communauté de tous les citoyens jouissant des droits égaux », la communauté des hommes qui jouissent des mêmes droits politiques, quel que soit leur passé historique. Il s'agit d'un concept juridique qui exprime l'unité de la base sociale de l'Etat, celle-ci étant envisagée comme un donné et non comme un construit. En adoptant leurs textes fondateurs, les Etats-Unis ne se posent pas la question de savoir qui est le *peuple*, et si les Indiens ou les Noirs y sont inclus ou exclus. En France, la nation est un concept de lutte pour la liberté et contre la légitimité monarchique de droit divin. La nation est le nouveau concept sur lequel la révolution bâtit la légitimité démocratique du nouveau pouvoir, du nouveau système politique : la nation est entendue comme la communauté unifiée et homogène des citoyens. La conception française aboutit au droit des peuples à disposer de leur destin ; une nation n'existe que lorsqu'elle parvient à se libérer du joug de l'oppression, du despotisme, de l'absolutisme monarchique, lorsqu'elle devient un Etat indépendant basé sur la volonté politique commune du peuple. La conception française maintient l'idée que l'Etat est la personnification juridique de la nation, de tous ses citoyens.

15. Mais à la fin du XVIII^e siècle, cette démarche n'intéresse que les Etats, peu nombreux, qui se libèrent de l'emprise de la monarchie. Elle ne concerne pas la plupart des pays de l'Europe qui appartiennent aux grands empires dynastiques, austro-hongrois, allemand ou russe notamment, et qui sont multinationaux.

16. A cette époque émerge donc une conception fort différente, le concept allemand de la nation, celle de l'allemand Herder, sorte de réaction patriotique allemande à la domination française, pour lequel la nation n'est pas une somme d'individus mais un collectif qui se singularise par la langue, la culture et ses traditions historiques. Ce concept, ou concept de la nation linguistique, légitime les aspirations à l'unité politique d'une communauté linguistique distincte, divisée par les frontières, et dont les membres sont liés par le sentiment d'appartenance à une même communauté nationale, par une destinée commune et une volonté commune d'appartenir à une nation linguistique réelle. Dans cette perspective, on comprend par nation linguistique l'ensemble des individus qui appartiennent à la même nation du fait qu'ils parlent la même langue, qu'ils partagent la même culture et les mêmes traditions.

17. Parallèlement à la conception française de la nation, l'idée différente d'une nation culturelle fait parallèlement son chemin. Ces deux conceptions sont nées dans un contexte politique particulier, ont été déterminées par des considérations politiques, mais elles ne sont pas pour autant antithétiques et existent en parallèle.

18. Depuis le XIX^e siècle l'on assiste à l'émergence des nations en Europe. Suivant le modèle français, c'est à partir du XIX^e siècle et au cours de la première moitié du XX^e, surtout en Europe occidentale, que l'on fait coïncider la "nation" avec l'Etat, ce qui explique pourquoi ces deux termes sont devenus des synonymes. La première guerre mondiale et les traités de paix qui l'ont suivie ont déplacé la position géographique de certaines nations. Certains pays ont perdu des territoires mais maintenu leurs anciennes racines, culturelles et linguistiques, sans les restreindre aux nouvelles frontières du nouvel Etat-nation. Ces "nations" qui vivaient unies à l'intérieur de frontières communes ont été divisées au fil des XIX^e et XX^e siècles, mais leur sentiment d'appartenance à une "nation" est resté très fort, même si les membres de cette "nation" se considèrent comme des citoyens loyaux des Etats au sein desquels ils constituent désormais une minorité "nationale", c'est-à-dire une minorité appartenant à une "nation" différente de celle de la majorité du pays. Au courant du XX^e siècle, la nation, comprise dans l'acception française comme « la communauté des citoyens ayant les mêmes droits », est donc devenue la « communauté » tout court. En Europe, après la deuxième guerre mondiale, plusieurs Etats ont perdu non seulement des territoires, mais des parties importantes de leurs nations, des personnes qui sont devenues des citoyens des Etats qui ont occupé les territoires où ceux-ci habitaient. Il y a ainsi l'histoire de ce vieux paysan qui raconte à ses neveux que, sans avoir jamais quitté le village où il naquit, il a été, tour à tour, citoyen hongrois, citoyen soviétique pour être actuellement citoyen ukrainien.

19. Les deux définitions classiques du concept de « nation » - la française et l'allemande - ont coexisté parallèlement durant 200 ans, chacune restant stable en sa zone d'influence.

20. Après la chute du Mur de Berlin, on constate une préoccupation accrue de l'Etat-parent pour les membres de sa minorité qui vivent dans les pays voisins. Cette démarche a fondamentalement un sens culturel, et exprime un droit de conserver, développer et exprimer les quatre éléments essentiels de l'identité d'une nation : la langue, la culture, les traditions et l'ethnicité.

21. C'est ainsi que s'explique le fait que des pays comme la Hongrie, la Roumanie, la Croatie, la Slovaquie et autres ont adopté et appliqué une législation par laquelle ils encouragent des membres de leurs nations à préserver leur identité nationale, autant collective qu'individuelle.

22. Le rapporteur considère que les deux définitions du terme de « nation » sont encore valables aujourd'hui. Une nouvelle définition n'est donc pas nécessaire. Ce qui est important, autant dans une perspective politique que juridique, c'est l'acceptation de bonne foi du droit de chaque individu d'appartenir à la nation à laquelle il a le sentiment d'appartenir, soit du point de vue de la citoyenneté, soit du point de vue de la langue, la culture et les traditions.

2.2. *La terminologie : une signification très relative*

23. Un autre problème majeur auquel on se heurte est celui de la non traductibilité de certains concepts. Il existe nombre de pays où le mot 'nation' n'est pas compris dans l'acception française ou allemande du terme. Il faut donc prendre garde à ne pas forcer les mots dans leur signification, pour les faire absolument coïncider avec une conception politique. De simples erreurs de traduction engendrent des contresens. Au regard du nombre et de la diversité des langues des Etats européens, certains mots ou concepts – nation,

peuple – sont proprement intraduisibles et ne trouvent au mieux que des traductions approximatives dans la langue nationale. Inversement, les mots utilisés dans la langue nationale ne trouvent pas davantage de traduction adéquate en anglais ou en français, les deux langues officielles du Conseil de l'Europe.

2.3. Tentatives de définition

24. Selon le professeur Kovacs, auditionné par la commission, il n'est pas possible de donner une définition commune du concept de nation. En effet, le terme 'nation' est profondément ancré dans la culture des peuples, leur histoire, et il intègre les éléments fondamentaux de leur identité. De surcroît, les problèmes de traduction dans les différentes langues et les conflits nés de l'existence de systèmes juridiques nationaux différents, anglais et français notamment sont difficilement résolubles. Enfin, le concept est étroitement lié aux idéologies politiques qui en ont fait usage et en ont perverti le sens originel.

25. A l'inverse, M. Nick, également auditionné par la commission, est d'avis que l'on peut toujours trouver une définition, mais qui ne sera ni universelle ni éternelle. Toute chose peut être définie, à un moment donné, dans un contexte précis, et dans un certain but. Il a en conséquence proposé à la commission la définition suivante de la nation : « *une nation est une communauté politique, sociale, économique et culturelle spécifique, avec le plus souvent une langue, une culture et un passé historique communs, vivant sur des territoires mitoyens, pourvus d'institutions politiques et d'organisations sociales « indépendantes» ; elle suppose un peuple politiquement souverain qui dispose de son territoire, d'une vie économique autonome, d'un Etat ou, si ce n'est pas le cas, qui y aspire fortement.* »

26. On relèvera également que dans son rapport sur la *Création d'un Centre européen en mémoire des victimes des déplacements forcés de populations et du nettoyage ethnique* (Doc. 10378), M. Einarson retient la définition suivante de la *Nation/nationalité* : « un groupe de personnes ayant en commun la langue, la culture et l'appartenance ethnique ».

27. Il reste à savoir si une telle définition a une utilité. Les experts consultés se sont montrés sur ce point sceptiques. Le Professeur Kovacs relevait, pour sa part, qu'il n'y a nul besoin de définir la 'nation' pour donner corps aux instruments juridiques existants, aux traités internationaux, aux traités bilatéraux, qui régissent la souveraineté des Etats, l'intégrité territoriale des Etats, leurs droits, ou les droits des minorités. Une réponse peut donc être trouvée en faisant application des conventions et traités existants, en particulier la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le concept de nation relève plutôt de l'idéologie politique. Il n'est même pas certain qu'une définition commune aiderait à résoudre les problèmes. Le véritable problème est de savoir si et de quelle manière on peut satisfaire en même temps les intérêts légitimes des Etats, d'une part, et les intérêts légitimes des minorités ethniques et linguistiques, d'autre part. Le rapporteur considère que la définition de la nation devrait être assez élastique afin de permettre à tout individu de se définir en tant que membre d'une nation même s'il est citoyen d'un pays autre que l'Etat-parent.

3. L'utilisation du concept de nation en droit dans l'Europe actuelle

3.1. Nation et peuple

28. Les réponses au questionnaire adressé aux délégations parlementaires nationales font apparaître, de manière surprenante, que le mot 'nation', au sens identitaire, est en fait très peu usité dans la constitution des Etats membres. Le mot 'peuple' est incontestablement bien plus répandu. Plus délicate est la question de la définition des termes utilisés qui, en règle générale, n'apparaît nulle part dans les constitutions. L'analyse qui suit est donc faite sous cette réserve.

29. On peut distinguer cinq groupes d'Etats :

3.1.1. *Les Etats dont la constitution fait référence explicitement et exclusivement à la notion de 'nation', comprise comme **nation civique** :*

30. **La Belgique** : l'article 33 de sa constitution dispose que « tous les pouvoirs émanent de la nation ».

31. La constitution de la **France** est fortement guidée par le concept de nation, bien qu'elle fasse mention de la notion de peuple. Son article 3 dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », et que le principe de la République est le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Toutefois, la Déclaration des droits de l'homme de 1789 énonce que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation* ». Il y a là une logique sous-jacente : le peuple fait la nation, la nation fonde la république, la république fixe les

contours et le fonctionnement de l'Etat⁵. Le terme 'nation', comme substantif ou adjectif, est récurrent dans la constitution : « l'emblème national », « l'hymne national », le président de la république est le garant de « l'indépendance nationale », « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », etc.

32. La **Pologne** : le préambule de la constitution débute par les mots « *Nous, la nation polonaise - tous citoyens de la République* » et son article 4 dispose que « *la Nation détient le pouvoir suprême dans la République de Pologne* ». Le concept doit être compris dans le sens civique (la communauté de tous les citoyens de l'Etat, quel que soit leur nationalité ou origine ethnique).

33. La **Slovaquie** présente des traits similaires dans le préambule de sa constitution (« *Nous la nation slovaque* »).

34. La **Roumanie** : l'article 1^{er} de la constitution pose le principe que « *la Roumanie est un Etat national (...)* ; l'article 2 dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple roumain, qui l'exerce par ses organes représentatifs et par le référendum* » et l'article 4 que « *l'Etat a pour fondement l'unité du peuple roumain. La Roumanie est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens, sans distinction de race, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion, de sexe, d'opinion, d'appartenance politique, de fortune ou d'origine sociale* ». La constitution roumaine consacre donc clairement le principe de la nation civique, composée de tous les citoyens roumains.

35. La constitution de la **Turquie** est également très fortement emprunte du concept de nation, en particulier dans son préambule qui fixe les principes fondamentaux qui gouvernent l'Etat turc : « *La présente Constitution, qui reconnaît l'existence éternelle de la patrie et de la nation turques et l'intégrité indivisible du grand Etat turc, conformément au concept de nationalisme et aux principes et aux réformes mis en œuvre par Atatürk, fondateur de la République turque, (...); vu la suprématie absolue de la volonté nationale, la souveraineté appartient sans conditions ni réserves à la nation turque (...)* [la présente constitution] *est livrée et confiée par la nation turque à l'amour pour la patrie et la nation des enfants turcs épris de démocratie (...)* ». L'article 3 de la constitution dispose que « *L'Etat turc forme avec son territoire et sa nation une entité indivisible* », l'article 5 que « *les objectifs et devoirs fondamentaux de l'Etat sont de sauvegarder l'indépendance et l'intégrité de la nation turque* » et enfin l'article 6 que « *la souveraineté appartient sans conditions ni réserves à la nation. La nation turque exerce sa souveraineté par l'intermédiaire des organes habilités et selon les principes institués par la Constitution.* ».

3.1.2. Les Etats dont la constitution fait référence explicitement et exclusivement à la notion de '**nation**', comprise comme **nation ethnique** :

36. Le sentiment d'identité en tant que membre d'une "nation", par opposition au sentiment de citoyenneté d'un Etat, se trouve clairement reflété dans les constitutions de certains pays :

37. La **Croatie** : Le préambule de la constitution de la Croatie (intitulé 'origines historiques'), longue proclamation sur la nation croate dans ses fondements, ses origines et sa continuité historiques, est sans aucun doute l'exemple le plus notable d'utilisation du concept : « *La République de Croatie se constitue comme l'Etat national de la nation croate et l'Etat des membres des minorités nationales autochtones (...)* ». La constitution de la Croatie distingue clairement « la nation croate » des « citoyens ».

38. La **Lituanie** : le préambule de la constitution est une proclamation de principe sur la nation lituanienne (« *la nation lituanienne, ayant fondé l'Etat lituanien il y a de nombreux siècles ; ayant établi les bases légales sur les statuts de la Lituanie et sur les constitutions de la République de Lituanie ; ayant défendu avec persévérance pendant des siècles sa liberté et son indépendance ; ayant sauvegardé son esprit, sa langue natale, son écriture et ses coutumes ; incarnant le droit naturel de tout individu et de la Nation à vivre et à créer librement sur la terre de leurs parents et de leurs ancêtres, l'Etat lituanien indépendant ; protégeant l'unité nationale sur le sol lituanien ; (...)* ». L'article 2 énonce comme principe que « *l'Etat lituanien est fondé sur la Nation* » (« *La souveraineté appartient à la nation* »), et l'article 4 ajoute que « *la Nation exerce son pouvoir souverain suprême, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus* ». La langue officielle est le lituanien (article 14).

⁵ Citons ici la décision fondamentale du 9 mai 1991 (décision n° 91-290) relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, dans laquelle le Conseil constitutionnel a considéré que « *la France est (...) une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du «peuple corse, composante du peuple français» est contraire à la constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

39. Les articles 1 à 3 de la constitution de l'**Irlande** sont dévolus à « la nation ». Article 1^{er} : « *La nation irlandaise proclame par la présente constitution son droit inaliénable, imprescriptible et souverain de choisir la forme de son gouvernement, de déterminer ses rapports avec les autres nations, de développer sa vie politique, économique et culturelle, conformément à son génie propre et à ses traditions* ». Article 2 : « *Toute personne née sur l'île d'Irlande, les îles et les eaux territoriales en dépendant, a le droit de faire partie de la nation irlandaise* ». Article 3 : « *La nation irlandaise a la ferme volonté, dans l'harmonie et l'amitié, d'unir toutes les personnes qui partagent le territoire de l'île d'Irlande, dans la diversité de leurs identités et traditions (...)* ». Enfin, l'article 8 dispose que la langue irlandaise est langue nationale (et première langue officielle du pays, la seconde étant l'anglais). Toutefois, dans sa réponse au questionnaire, la délégation irlandaise insiste sur le fait que le terme « nation irlandaise » doit être compris comme signifiant « peuple irlandais ».

40. L'article 11 de la Constitution de l'**Ukraine** dispose que « *l'Etat promeut la consolidation et le développement de la nation ukrainienne, de sa conscience historique, de ses traditions et de sa culture, et également du développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des peuples indigènes et des minorités nationales d'Ukraine* ».

41. La constitution de l'**Albanie** distingue entre le 'peuple albanais' (compris comme intégrant les personnes vivant hors de ses frontières) et 'les citoyens de l'Albanie'. Son article 3 mentionne au titre des fondements de l'Etat albanais « *l'identité nationale et le patrimoine national, la coexistence religieuse ainsi que la coexistence et l'entente des Albanais avec les minorités* ».

42. D'autres constitutions distinguent également entre « le peuple » ou la « nation », d'une part, compris dans un sens ethnico-identitaire, et les citoyens, mais d'une manière singulière. Ainsi, le préambule de la constitution de 1995 de la **Bosnie-Herzégovine** opère une distinction entre les trois 'peuples constitutifs', d'une part, et les citoyens de Bosnie-Herzégovine, d'autre part.

3.1.3. Les Etats où les deux notions de '**nation**', au sens d'appartenance identitaire, et de '**peuple**', en tant que souverain (fondement démocratique de l'Etat), coexistent :

43. L'**Espagne**, dont la constitution énonce à l'article 1er le principe selon lequel « *la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol ; tous les pouvoirs émanent de lui* » ; c'est d'ailleurs « le peuple espagnol » qui ratifie la constitution. L'article 2 dispose en revanche que « *la constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent (...)* ». La constitution espagnole rapproche donc la notion de 'nation' de celle de patrie. La constitution de l'**Espagne** opère du reste une distinction entre les « Espagnols » et les « peuples d'Espagne ».

44. L'**Estonie**, dont le préambule de la constitution mentionne que l'Etat est fondé sur le « *droit inaliénable du peuple estonien à l'autodétermination nationale* » et doit assurer la « *sauvegarde de la nation estonienne et de sa culture à travers les âges* ». L'article 1^{er} pose le principe de la souveraineté appartenant au peuple (« *le pouvoir suprême de l'Etat réside dans le peuple* »), et l'article 56 précise que « *le pouvoir d'Etat suprême est exercé par le peuple, par des citoyens ayant le droit de vote, en élisant le Riigikogu et en s'exprimant par le référendum* ». Les constitutionnalistes estoniens s'accordent pour dire que leur constitution s'inspire davantage du concept de nation que d'autres notions. Le concept est, en effet, sous-jacent dans la constitution : l'estonien est la langue officielle de l'Etat ; l'article 49 reconnaît le droit de chacun de préserver son identité nationale, etc.

45. La constitution de la **Hongrie** fait une large place au 'peuple' (article 2: « *Dans la République de Hongrie, tout le pouvoir appartient au peuple, qui exerce la souveraineté populaire par ses représentants élus, ainsi que directement* ». Article 5 : « *Dans la République de Hongrie, l'Etat protège la liberté et le pouvoir du peuple (...)* ». Article 68 : « *les minorités nationales et ethniques vivant dans la République de Hongrie partagent le pouvoir du peuple ; elles sont des éléments constitutifs de l'Etat* ».). Le terme 'nation' n'apparaît qu'une fois, à l'article 29 : « *le chef de l'Etat de la Hongrie est le président de la République qui symbolise l'unité de la nation et veille au fonctionnement démocratique des organes de l'Etat* ».

46. La constitution de l'**Italie** pose de la même manière le principe suivant lequel la « *souveraineté appartient au peuple qui l'exerce sous les formes et dans les limites prévues par la constitution* ». Cependant, le terme 'nation' est employé à plusieurs reprises dans le corps de la constitution: « *chaque membre du parlement représente la Nation (..)* » (article 67) ; « *le Président de la République est le chef de l'Etat et représente l'unité nationale* » (article 87).

47. La constitution de la **Slovénie** énonce à l'article 3 que « *La Slovénie est l'État de toutes ses citoyennes et de tous ses citoyens, fondé sur le droit permanent et inaliénable du peuple slovène à l'autodétermination. En Slovénie, le pouvoir appartient au peuple* ». La notion de 'nation' n'apparaît donc pas explicitement, sauf dans le préambule : « *En vertu (...) du droit fondamental et permanent du peuple slovène à l'autodétermination, et par le fait historique nous, Slovènes, dans un combat de plusieurs siècles pour une libération nationale, avons façonné notre particularité nationale et avons affirmé notre qualité d'État (...)* ».

48. L'article 1er de la constitution de la **Grèce** dispose que « *la souveraineté populaire constitue le fondement du régime politique. Tous les pouvoirs émanent du peuple, existent pour lui et la nation (...)* ».

3.1.4. *Les Etats dont la constitution ne fait nulle référence au mot ou au concept de 'nation' mais où figure uniquement la notion de 'peuple', comme détenteur de la souveraineté:*

49. Tel est le cas pour **Andorre, Autriche, Finlande, le Portugal, la République tchèque et la Suède**.

50. Dans la constitution de l'**Allemagne**, le mot « peuple allemand » s'entend des personnes de citoyenneté allemande vivant en République fédérale d'Allemagne. La distinction peuple / citoyens n'apparaît donc pas.

51. Aux termes de la constitution de la **Suisse**, le peuple suisse et les cantons forment ensemble la Confédération (Fédération) suisse, et ont ensemble arrêté la constitution. Le pouvoir étatique doit être légitimé par le peuple par le biais de scrutins et d'élections. En exerçant les fonctions que lui confèrent la constitution, le peuple – i.e. les individus jouissant de la capacité civique – est l'organe suprême de l'Etat.

3.1.5. *Enfin, les Etats dans la constitution desquels ni la notion de 'nation' ni celle de 'peuple' ne figurent :*

52. **Bosnie-Herzégovine, Chypre, Danemark, Islande, Liechtenstein, Luxembourg** (la constitution emploie le terme de « Luxembourgeois / et de « non-Luxembourgeois »), **la Norvège, les Pays-Bas et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**.

3.2. *Nation et structure étatique*

53. Il est intéressant de constater, à partir des réponses données à notre questionnaire, en premier lieu, que nombre de constitutions ne prennent pas le soin de définir l'Etat autrement que du point de vue du régime politique (monarchie constitutionnelle, république). En second lieu, on constate que la structure de l'Etat – unitaire ou fédéral – n'a pas en soi de corrélation avec l'identification de la souveraineté et notamment la promotion de l'idée de nation.

54. On pourrait en effet s'attendre à ce que la structure unitaire d'un Etat soit liée à la promotion de l'idée d'une nation une et indivisible. Certains Etats unitaires, comme l'Estonie, la France, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Turquie, établissent un lien clair entre l'unité et l'indivisibilité de l'Etat et la nation ; cette relation est particulièrement appuyée dans le cas de la Croatie. D'autres, comme l'Albanie ou le Portugal l'ignorent.

55. A l'inverse, le choix pour une structure fédérale semblerait a priori être plutôt conditionné par la nécessité de refléter au niveau institutionnel un héritage historique complexe, et de prendre en compte la diversité ethnique, linguistique, religieuse et culturelle de l'Etat. Tel est le cas de la Fédération de Russie, par exemple.

56. La **Belgique** en constitue, de ce point de vue, la parfaite traduction, puisque sa structure étatique est fondée sur une base linguistique : c'est un Etat fédéral, qui comporte trois communautés (française, flamande et germanophone), trois régions (wallonne, flamande et bruxelloise) et quatre régions linguistiques (trois monolingues - la région de langue française, la région de langue néerlandaise et la région de langue allemande -, et la région bilingue de Bruxelles-Capitale).

57. De même, la **Suisse**, Etat fédéral, est constituée de quatre communautés linguistiques et culturelles.

58. Le seul Etat du Conseil de l'Europe authentiquement, et constitutionnellement, multiethnique est la **Bosnie-Herzégovine**. La Bosnie-Herzégovine est composée de trois 'peuples constitutifs', les Bosniaques, les Croates et les Serbes. Ceux-ci sont identifiés par leur religion : musulmans, catholiques romains et chrétiens orthodoxes. Les Croates et Serbes originaires des Etats voisins sont considérés comme membres des peuples constitutifs de Bosnie-Herzégovine.

59. **Chypre** suit un modèle similaire, puisque la République repose sur deux communautés, constitutionnellement reconnues : la communauté grecque - qui comprend les citoyens d'origine grecque, dont la langue maternelle est le grec, et qui partagent les traditions culturelles grecques ou sont membres de l'église orthodoxe grecque - et la communauté turque - qui comprend les citoyens d'origine turque, dont la langue maternelle est le turc, et qui partagent les traditions culturelles turques ou sont musulmans. Les autres citoyens, notamment ceux qui appartiennent à d'autres groupes religieux, doivent déclarer leur appartenance à l'une ou l'autre communauté.

60. Inversement, la structure fédérale d'un Etat n'est pas nécessairement assise sur une base ethno-nationale ou linguistique. L'**Allemagne** en constitue le meilleur exemple.

4. Nation et minorités nationales.

61. En ce qui concerne les minorités nationales, il est clair que leurs membres sont donc nécessairement des citoyens du pays où ils résident.

4.1. La reconnaissance des minorités nationales et de leurs droits

62. Il ne paraît pas utile de détailler dans le cadre du présent rapport la situation dans chaque Etat-membre. Sur ce point, on peut utilement se reporter aux rapports étatiques présentés par les Etats sur la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et les avis adoptés par la comité consultatif de la convention-cadre⁶.

63. Plusieurs Etats ne reconnaissent pas dans leur constitution ou leur législation l'existence de minorités nationales sur leur territoire :

- **Andorre** (voir également par. 101), ne reconnaît l'existence d'aucune minorité sur son territoire et par conséquent ne prévoit ni ne reconnaît dans sa constitution ou sa législation de droits spécifiques aux minorités nationales.

- Il en est de même du **Liechtenstein**, ainsi que de **l'Islande**, celle-ci en raison d'une population homogène. Tel est également le cas du **Danemark**, de la **France**, de **l'Espagne**, de **l'Irlande**, du **Luxembourg**, des **Pays-Bas** dans la constitution ou la législation desquels il n'existe pas de reconnaissance formelle ni de définition de minorités ethniques ou nationales. Ces Etats n'établissent pas de droits spécifiques à caractère collectif au bénéfice de groupes minoritaires. Pour autant, la constitution et la loi de ces pays assurent l'égalité de tous les citoyens, sans distinction, et prévoient une protection adéquate et suffisante des citoyens, sur une base individuelle, et la jouissance des droits de l'homme, à caractère universel, y compris des droits liés à la culture, l'éducation, la langue, et les traditions.

64. **Chypre** constitue un cas intéressant, dans la mesure où sa constitution ne se réfère qu'aux deux 'communautés' constitutives et aux 'groupes religieux'. Il n'existe aucune législation relative aux minorités nationales. Conformément à la constitution, les groupes religieux ont opté pour l'appartenance à l'une ou l'autre des deux communautés : les Arméniens, les Maronites et les Latins ont déclaré leur appartenance à la communauté grecque. Ce faisant, ils jouissent des mêmes droits que la communauté chypriote grecque. Chaque groupe religieux élit un représentant au parlement. Leurs membres bénéficient d'une discrimination positive pour l'accès à la fonction publique.

65. A l'inverse, nombre d'Etats membres reconnaissent, soit dans leur constitution, soit dans leur législation, l'existence de minorités nationales et organisent la protection collective de leurs droits.

66. Certaines constitutions reconnaissent explicitement l'existence de « minorités nationales », « minorités ethniques », ou « minorités linguistiques », sans mentionner nommément les groupes concernés, et posent simplement le principe de la reconnaissance de leurs droits (jouissance des droits et libertés fondamentales reconnues par la constitution ; droit à promouvoir leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse ; droit à l'éducation ; reconnaissance de la langue 'nationale' ; création d'organes représentatifs de l'autonomie locale, etc). Tel est le cas pour **l'Albanie**, **l'Autriche**, **l'Estonie**, la **Hongrie**, **l'Italie**, la **Lituanie**, la **Pologne**, la **Roumanie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». La plupart du temps les dispositions constitutionnelles sont complétées par une législation plus précise sur les droits dont disposent ces minorités.

⁶ http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/minorites/.

67. D'autres Etats vont plus loin et identifient expressément ces groupes minoritaires en les énumérant soit dans la constitution, soit dans la législation :

- Tel est le cas de la **Croatie**, qui établit une telle liste non seulement dans sa constitution (*«La République de Croatie se constitue comme l'Etat national de la nation croate et l'Etat des membres des minorités nationales autochtones : Serbes, Tchèques, Slovaques, Italiens, Hongrois, Juifs, Allemands, Autrichiens, Ukrainiens et Ruthènes, et les autres qui ont la qualité de citoyens et qui jouissent de l'égalité des droits avec les citoyens de nationalité croate et de la réalisation des droits nationaux, conformément aux normes démocratiques de l'Organisation des Nations Unies et des pays du monde libre »*), mais également dans sa législation, ce qui n'est pas sans poser problème⁷.

- Tel est également le cas de la **Finlande** dont la constitution reconnaît à l'article 17.3 que *« les Sâmes, en tant que peuple indigène, et les Rom et autres groupes ont le droit de maintenir et développer leur propre langue et culture »*. Les Sâmes bénéficient de surcroît d'un droit à l'autonomie locale.

- La **Norvège** reconnaît une disposition similaire au bénéfice de la même minorité des Sâmes, considérée comme population indigène (article 110 de sa constitution, Loi sur les Sâmes).

68. Dans le cas d'autres Etats membres, cette reconnaissance des minorités nationales intervient dans le cadre de leur adhésion à la convention-cadre pour la protection des minorités nationales :

- l'**Allemagne** reconnaît comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande, les Sorabes de nationalité allemande, et les Sinti et Rom de nationalité allemande, et reconnaît l'application de la convention-cadre au groupe ethnique des Frisons de nationalité allemande. Il est intéressant de relever qu'elle opère une distinction entre « minorités nationales » et « groupes ethniques ».

- l'**Irlande** reconnaît la place particulière qu'occupe en Irlande la communauté des gens du voyage, laquelle bénéficie de tout un éventail de dispositions législatives, administratives et institutionnelles ;

- la **Pologne** reconnaît 13 minorités nationales et ethniques : les Allemands, Arméniens, Bélarussiens, Caraïtes, Juifs, Lemks, Lituanais, Russes, Slovaques, Tatares, Tchèques, Tziganes, Ukrainiens. Poland recognised thirteen national and ethnic minorities : Armenians, Belarusians, Czechs, Germans, Gypsies, Jews, Karaites, Lemks, Lithuanians, Russians, Slovaks, Tatars, Ukrainians;

- la **Slovénie**, quant à elle, a déclaré que la convention-cadre s'applique aux minorités nationales italienne et hongroise autochtones. Conformément à la Constitution et au droit interne de la République de Slovénie, les dispositions de la Convention-cadre s'appliquent aussi aux membres de la communauté rom de la République de Slovénie ;

- la **Suède** reconnaît que les minorités nationales en Suède sont les Sami, les finlandais-suédois, les Tornedalers, les Roms et les Juifs ;

⁷ Cette disposition a été discutée et critiquée tant par la commission de Venise, qui a examiné en son temps non seulement les projets d'amendements à la constitution, mais également l'ensemble des projets de loi et projets d'amendements à la loi sur les minorités nationales, que par le comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La Commission de Venise relevait, entre autres, le fait que la liste des minorités nationales qui figure dans le préambule de la Constitution constitue une pratique contraire à celle généralement prônée tant par le Conseil de l'Europe que par le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, dans la mesure où elle tend à créer des problèmes juridiques liés à la protection des minorités (et, en particulier, des groupes minoritaires qui pourraient exister dans la réalité mais n'apparaissent pas dans une telle liste). Le comité consultatif, venant en écho à la remarque précédente, relevait dans son avis du 6 avril 2001 que « la liste officielle la plus récente des minorités nationales, contenue dans les amendements à la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques, adoptée en mai 2000, compte 22 minorités, auxquelles « d'autres » devraient venir s'ajouter. Par contre, le préambule de la Constitution, tel que modifié le 12 décembre 1997, retient une approche plus sélective, puisqu'il n'énumère que 10 minorités nationales, auxquelles il est fait référence dans la Constitution en tant qu'« autochtones », mentionnant également "d'autres", catégorie à caractère général. Le Comité consultatif estime qu'aucune distinction injustifiée ne doit être établie entre les différentes minorités nationales et considère dès lors qu'il est regrettable que le préambule de la Constitution ne mentionne pas explicitement d'autres minorités figurant sur la liste contenue dans la loi constitutionnelle ci-dessus mentionnée, telles que les Bosniaques, les Rom et les Slovènes. »

- « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » reconnaît que la convention-cadre s'applique aux citoyens de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui vivent à l'intérieur de ses frontières et qui font partie du peuple albanais, turque, vlach, serbe, rom et bosniaque.

69. Cette reconnaissance peut, enfin, découler d'un traité international ou d'un accord bilatéral :

- Dans le cas de la **Grèce**, la seule minorité nationale officiellement reconnue est la minorité musulmane, en application du Traité de Lausanne de 1923 ;

- C'est du même Traité de Lausanne de 1923 qu'émane la reconnaissance officielle par la **Turquie** des droits de toutes les communautés non musulmanes résidant dans le pays ;

- Suite à un échange de déclarations avec l'Allemagne en 1955, le **Danemark** reconnaît la minorité allemande vivant au Danemark comme minorité traditionnelle, et lui permet de conserver son identité nationale, sa langue et sa culture. Il s'agit de la seule minorité reconnue officiellement par le pays.⁸

- La protection des minorités linguistiques allemande et ladine en **Italie** figure dans le Statut spécial du Trentin-Haut Adige issu d'un accord de 1946 entre l'Italie et l'Autriche.

70. Il est intéressant de relever, à partir de l'analyse des réponses faites au questionnaire, que plusieurs délégations parlementaires nationales, l'Allemagne, la Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », notamment, considèrent que les minorités bénéficient de protection suffisante dans l'Europe actuelle.

71. En règle générale, les minorités ou groupes ethniques jouissent des droits et libertés fondamentales garanties par la constitution du pays ainsi que de droits spécifiques, collectifs et individuels, prévus par la législation :

- en **Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Hongrie**, la protection des minorités nationales est garantie par une loi spécifique sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ;

- en **République tchèque**, cette protection est assurée par la Charte des droits et libertés fondamentaux, qui énumère les droits dont jouissent les personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques ;

- en **Allemagne**, en **Autriche** et aux **Pays-Bas**, ces droits (notamment éducatifs, culturels et linguistiques) sont prévus par les constitutions ou les législations sur les minorités en vigueur dans les régions / *Länder* où ces minorités résident ;

- en **Pologne**, les minorités nationales et ethniques bénéficient de droits spécifiques dans certains domaines (éducation, médias, élection, activités culturelles, usage des noms, etc) et figurent en conséquence dans les législations et réglementations s'y rapportant.

4.2. *La reconnaissance des liens de la nation avec l'Etat-parent*

72. Le rapport de 2003 sur *la question du traitement préférentiel des minorités nationales par l'Etat-parent à travers le cas de la loi hongroise concernant les Hongrois vivant dans les pays voisins («Magyars»)* du 19 juin 2001 s'est intéressé à la terminologie employée dans les constitutions ou textes de loi pour couvrir le phénomène des liens ethniques, linguistiques et culturels entre les groupes de citoyens vivant dans des Etats distincts, en particulier à l'emploi du mot «nation», et à la corrélation existante avec un contexte historique ou politique précis.

⁸ La reconnaissance par le Danemark de groupes minoritaires intervient également de par son adhésion à la Convention-cadre ; le Danemark a entendu limiter cette reconnaissance à la minorité allemande du Jutland méridional. Le comité consultatif de la convention-cadre notait, dans son avis de septembre 2000 « *que les personnes appartenant à des groupes entretenant des liens historiques étroits avec le Danemark, comme les Féroïens et les Groenlandais, semblent avoir été a priori exclues de la protection de la Convention-cadre. De même, malgré la présence historique de Rom au Danemark, il semble que ceux-ci ont aussi été a priori exclus de la protection de ladite convention. Cette approche n'est pas compatible avec la Convention-cadre.* »

73. De sorte à m'inscrire dans la continuité de ce rapport, il m'a paru intéressant de connaître les dispositions constitutionnelles et législatives des Etats membres qui régissent les relations de ces Etats avec leurs 'nationaux' résidants à l'étranger. Précisons que l'on ne parle pas ici des relations d'un Etat avec ses citoyens expatriés, résidant temporairement ou définitivement à l'étranger, mais des liens juridiques qui peuvent unir un Etat avec ses 'nationaux', citoyens d'autres pays.

74. En fait, la plupart des Etats membres ne possèdent pas de telles dispositions. Cette référence se retrouve cependant, et pour des raisons historiques évidentes, dans la constitution de nombre d'Etats de l'Europe centrale et orientale comptant des minorités hors de leur territoire : Albanie, Croatie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Ukraine, soit au moins 8 Etats sur les 35 ayant répondu à notre questionnaire :

- **Albanie** : l'article 8 de sa constitution dispose que « *la République d'Albanie protège les droits nationaux du peuple albanais qui réside hors de ses frontières. La République d'Albanie protège les droits de ses citoyens qui résident à titre permanent ou temporaire hors de ses frontières. La République d'Albanie assure l'assistance aux Albanais qui vivent et travaillent à l'étranger afin de préserver et de développer leurs liens avec le patrimoine culturel national* ».

- **Croatie** : l'article 10 de sa constitution dispose également que « *la République de Croatie protège les droits et les intérêts de ses citoyens vivant ou résidant à l'étranger, et doit promouvoir leurs liens avec la patrie. La République de Croatie accorde une attention et une protection particulières aux éléments de la nation croate dans d'autres Etats.* »

- **Hongrie** : aux termes de l'article 6 de la Constitution, « *la République de Hongrie se considère responsable du sort des Hongrois vivant hors de son territoire et favorise le maintien de leurs relations avec la Hongrie* ».

- **Pologne** : l'article 52 de la Constitution dispose que « *toute personne dont l'origine polonaise est confirmée conformément au statut peut s'installer en Pologne de manière permanente.* » La loi de rapatriement de novembre 2000 permet aux Polonais (ceux qui peuvent prouver leur origine polonaise) et aux personnes qui leur sont liées de revenir en Pologne. Cela concerne en particulier les personnes déportées ou persécutées pour des raisons politiques et nationales.

- L'article 7 de la constitution de la **Roumanie** consacré aux Roumains de l'étranger dispose que « *l'Etat soutient le resserrement des liens avec les Roumains vivant au-delà des frontières du pays et agit pour préserver, développer et exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, en respectant la législation de l'Etat dont ils sont les citoyens.* »

- Aux termes de l'article 7 a. de la constitution de la **Slovaquie**, l'Etat a l'obligation de soutenir l'identité nationale des Slovaques vivant à l'étranger, leurs institutions et leurs relations avec l'Etat d'origine.

- L'article 5 de la constitution de **Slovénie** dispose également que l'Etat « *veille sur les minorités nationales slovènes autochtones dans les Etats voisins, sur les émigrés et émigrants slovènes, et favorise leurs contacts avec la patrie* » (...) *Les Slovènes dépourvus de la nationalité slovène peuvent jouir en Slovénie de droits et d'avantages particuliers* ».

- Les articles 12 et 25 de la constitution de l'**Ukraine** disposent que « *l'Ukraine s'occupe de la satisfaire les besoins nationaux, culturels et linguistiques des Ukrainiens qui vivent hors de ses frontières* » et que « *l'Ukraine garantit aide et protection à ses citoyens hors de ses frontières* ».

75. Les constitutions d'autres Etats - occidentaux en l'espèce - contiennent des déclarations de principe similaires. Faute de précision dans les réponses fournies au questionnaire, il est difficile de déterminer de quelle manière elles se traduisent en pratique, et si elles s'adressent à leurs citoyens ou à leurs 'nationaux' :

- L'article 108 de la constitution de la **Grèce** dispose que « *l'Etat veille aux conditions de vie de la diaspora hellénique et au maintien de leurs liens avec la mère patrie. Il veille également à l'instruction et à la promotion sociale et professionnelle des Hellènes qui travaillent en dehors du territoire national.* »

- La constitution de l'**Irlande** prévoit une disposition tout aussi sibylline à son article 2 : « (...) *la nation irlandaise partage une affinité spéciale avec les personnes d'origine irlandaise qui vivent à l'étranger et partagent son identité et héritage culturels.* »

- L'article 40 de la constitution de la **Suisse** charge « *la Confédération (de) contribue(r) à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.* »

76. Il s'agit ici, répétons-le, de dispositions concernant les relations avec des 'nationaux' (de même identité ethnique) citoyens d'autres pays. Il est, toutefois, intéressant de souligner que certains Etats entendent préserver les relations avec leurs 'nationaux' à l'étranger précisément en établissant cette reconnaissance par le maintien de la citoyenneté. Dans le cas de l'**Espagne**, la nationalité espagnole (et corrélativement le droit de vote) est maintenue aux personnes vivant à l'étranger, même de manière permanente et définitive, en cas d'acquisition d'une autre nationalité⁹.

77. L'**Estonie** fait état des possibilités notamment pour les ressortissants de l'Union européenne et de la Zone économique européenne d'obtenir un permis de résidence et de s'installer en Estonie. De fait, cette ressource a été utilisée ces dernières années par des personnes d'origine estonienne, dont les ascendants avaient quitté à des époques diverses l'Estonie, s'étaient exilés et installés dans les pays occidentaux, pour renouer avec leurs racines et contribuer au développement économique et commercial du pays.

78. De même, les Etats-parents ont un rôle important à jouer dans le processus du respect des droits des minorités nationales car ils doivent se préoccuper du sort de leurs co-nationaux résidents dans d'autres pays. Il faut absolument que ce soutien respecte la législation des États où les minorités respectives vivent et il est recommandable que ces actes normatifs soient négociés avec les gouvernements de ces États.

5. Minorités nationales et nouvelles minorités.

79. Il m'a paru également intéressant de savoir s'il existait dans le droit des Etats membres des dispositions constitutionnelles et législatives qui établissent une distinction entre les minorités nationales (ou minorités dites traditionnelles), et les nouvelles minorités.

5.1. La définition de la notion de « minorités nationales »

80. La convention-cadre pour la protection des minorités nationales, pas davantage que les autres instruments internationaux de protection des droits des minorités, ne contient de définition du terme 'minorité nationale'.

81. Pour autant, plusieurs Etats membres ont entendu donner une définition précise du terme, soit dans leur constitution, soit dans leur législation, soit dans les déclarations faites lors de l'adhésion à la convention-cadre :

82. L'**Allemagne** considère que les minorités nationales sont constituées des groupes de population de citoyenneté allemande, qui possèdent leur propre identité, basée sur la langue, la culture et l'histoire, qui résident traditionnellement en Allemagne et y vivent dans des zones d'implantation traditionnelle. L'Allemagne ne reconnaît donc pas l'existence d'autres minorités que les minorités nationales et groupe ethnique de citoyenneté allemande.

83. Il en est de même de l'**Autriche**, dont la loi sur les groupes ethniques (*Volksgruppengesetz*) définit les minorités nationales (*Volksgruppen*) comme les « *groupes de citoyens autrichiens qui vivent et résident sur le territoire fédéral, ont eu traditionnellement leur domicile dans des régions du territoire de la République d'Autriche, de langue maternelle autre qu'allemande, ayant leurs propres cultures ethniques, traditions et folklore.* »

84. La loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales de la **Croatie** définit les minorités nationales comme « *un groupe de citoyens croates dont les membres résident traditionnellement sur le territoire de la République de Croatie, et dont les membres présentent des particularités ethniques, linguistiques, culturelles et/ou religieuses différentes de celles des autres citoyens, et qui sont animés par le souci de les préserver.* ».

⁹ Article 11.2 : « Aucun Espagnol d'origine ne peut être privé de sa nationalité ».

Article 11.3 : « L'Etat pourra conclure des traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains et avec ceux qui ont maintenu ou qui maintiennent des liens particuliers avec l'Espagne. Les Espagnols pourront se faire naturaliser sans perdre leur nationalité d'origine, dans ces pays, même si ceux-ci ne reconnaissent pas à leurs citoyens un droit réciproque ».

Article 68.5 : « (...) La loi reconnaîtra et l'Etat facilitera l'exercice du droit de suffrage aux Espagnols qui se trouvent hors du territoire de l'Espagne ».

85. Pour l'**Estonie**, sont considérés comme "minorité nationale", aux termes de la convention-cadre, les citoyens d'Estonie qui résident sur le territoire de l'Estonie; maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie; sont distincts des Estoniens de par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques; sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune.

86. Pour le **Luxembourg**, il s'agit d'« un groupe de personnes installées depuis de nombreuses générations sur son territoire, qui ont la nationalité luxembourgeoise et qui ont conservé des caractéristiques distinctes du point de vue ethnique et linguistique. »

87. La **Pologne** effectue une distinction entre les minorités nationales, définies comme celles qui ont leur propre Etat nation, des minorités ethniques, constituées des groupes qui ne possèdent pas leur propre Etat nation (minorités sans Etat).

88. Enfin, la **Suisse** identifie les minorités nationales, au sens de la Convention-cadre, comme « les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »

89. La loi sur les droits des minorités nationales et ethniques de la **Hongrie** donne la définition suivante à son article 1.2 : « une minorité nationale ou ethnique est un groupe ethnique qui vit sur le territoire de la République de Hongrie depuis au moins un siècle, qui est en minorité numérique parmi les citoyens de l'Etat, dont les membres sont citoyens hongrois, et qui se distingue du reste des citoyens par leurs langue, culture et traditions propres, et qui témoignent dans le même temps d'une faculté de vivre ensemble, destinée à préserver tout cela, et à exprimer et protéger les intérêts de leurs communautés, qui se sont formées au cours de l'histoire. »

90. L'analyse de la question ne serait pas complète sans rappeler que l'Assemblée elle-même donnait dans sa Recommandation 1201 (1993) la définition suivante de l'expression « minorité nationale », qui désigne « un groupe de personnes dans un Etat qui :

- a) résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ;
- b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ;
- c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ;
- d) sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ;
- e) sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

91. Citons, enfin, la Recommandation 1623 (2003) sur les droits des minorités nationales, dans laquelle l'Assemblée va plus loin en recommandant que « le Comité des Ministres prenne les mesures nécessaires pour poursuivre la coopération avec l'Union européenne afin de mener des politiques communes dans le domaine de la protection des minorités nationales ».

5.2. La distinction minorités nationales / nouvelles minorités

92. Il convient d'opérer une distinction entre les minorités nationales traditionnelles et les nouvelles minorités qui résultent de l'immigration. Les minorités nationales traditionnelles doivent jouir de tous les droits collectifs et individuels, tels qu'ils sont reconnus par les instruments internationaux et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il est clair qu'un Etat ne peut attendre de la loyauté d'une minorité que si il lui reconnaît des droits, et des droits égaux à ceux de la majorité.

93. Les nouvelles minorités sont celles dites migrantes ou immigrées. Ces minorités, issue de l'immigration récente, ne disposent pas de la citoyenneté des Etats dans lesquels elles résident, soit de manière permanente (exemple des personnes russophones d'Estonie ou de Lettonie) soit de manière provisoire (on pense ici aux réfugiés et demandeurs d'asile). Les réponses fournies au questionnaire sont éclairantes sur la question de savoir si le droit des Etats membres établit une distinction entre les minorités dites traditionnelles et les nouvelles minorités. En l'état actuel du droit positif en Europe, tel n'est en règle générale pas le cas.

94. Seules la **Suède**, la **Slovénie** et la **République tchèque** ont indiqué opérer une distinction entre leurs minorités nationales ou communautés nationales autochtones, d'une part, qui bénéficient d'un statut particulier, de part la constitution et/ou la législation, et toute autre communauté ou groupe national, notamment issu de l'immigration. L'article 61 de la constitution slovène établit le droit de chacun « *d'exprimer librement son appartenance à un peuple ou à une communauté nationale, de cultiver et d'exprimer sa culture et d'utiliser sa langue et son écriture.* », et l'article 62 le droit « *dans la réalisation de ses droits et devoirs et lors de procédures devant des organes de l'État et d'autres organes remplissant une fonction publique, d'utiliser sa langue et son écriture selon les modalités fixées par la loi.* ».

95. Ainsi plus de la moitié des personnes appartenant aux minorités en **Estonie** sont venues s'y installer dans les années 60 et 70, et ne constituent pas de ce fait une minorité 'traditionnelle'.

96. Encore faut-il s'entendre sur la définition précise de « nouvelles minorités », qui pose d'autant plus problème qu'il n'existe pas de définition commune des « minorités nationales ».

97. On relèvera donc avec intérêt que la **Belgique** garantit dans sa constitution « *les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques* ». Peut-on les considérer comme des nouvelles minorités ?

5.3. Les instruments européens existants sont-ils suffisants à promouvoir les droits des minorités ?

98. Les experts interrogés ont conclu à la difficulté, voire à l'impossibilité, d'aboutir à une définition commune du concept de nation. Ils ont cependant souligné qu'une définition n'avait que peu d'intérêt si l'objectif consiste à promouvoir les droits des minorités dites nationales. Des mécanismes de protection des droits des minorités efficaces ont été mis en place, tant au niveau national qu'au niveau international. Seuls des instruments juridiques efficaces peuvent avoir l'impact voulu pour faire progresser les droits des minorités

99. Le Conseil de l'Europe peut s'enorgueillir de trois instruments pertinents dans le domaine de la protection des droits des minorités : la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ouverte à la signature en 1995), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ouverte à la signature en 1992), toutes deux entrées en vigueur en 1998, et la Charte européenne de l'autonomie locale (ouverte à la signature en 1985 et entrée en vigueur en 1988).

100. A ce jour, 37 Etats membres sont parties à la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** et 5 autres l'ont signée. Andorre, la France, Monaco et la Turquie ne l'ont toujours pas signée. La Belgique, la Géorgie, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg ne l'ont pas encore ratifiée.

101. A ce jour, 19 Etats membres sont parties à la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** et 13 autres l'ont signée. L'Albanie, Andorre, Belgique, Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Géorgie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Monaco, le Portugal, Saint-Marin et la Turquie ne l'ont ni signée ni ratifiée. L'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la France, l'Islande, l'Italie, Malte, la Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Serbie-Monténégro et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne l'ont pas encore ratifiée.

102. La commission a jugé utile d'interroger les Etats sur les raisons qui s'opposent selon eux à la signature et/ou à la ratification de ces instruments fondamentaux de la protection des droits des minorités. **Andorre**, qui n'est partie à aucune des trois conventions susvisées, a indiqué que la question était à l'étude mais revêtait une grande complexité pour le pays, dans la mesure où « *la population de nationalité andorrane est en minorité numérique vis-à-vis du reste des habitants* ». L'**Albanie** et la **République tchèque** ont indiqué qu'elles entendaient ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'**Irlande**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, la **Pologne** et la **Roumanie** ont également indiqué que, en ce qui concerne la Charte, la procédure était en cours, soit au niveau gouvernemental, soit au niveau parlementaire. L'**Islande** a indiqué que les deux conventions étaient en cours d'étude au gouvernement. La **France**, la **Grèce**, le **Portugal**, l'**ex-République yougoslave de Macédoine** et la **Turquie** n'ont pas fourni d'explications à la non signature et/ou ratification de l'un ou l'autre instrument. Pour la **Belgique**, on le sait ¹⁰, la question de la signature et de la ratification de ces instruments constitue un dossier sensible, tout comme pour l'**Estonie** (qui n'a pas ratifié la Charte des langues régionales ou minoritaires).

¹⁰ Voir Résolution 1301 (2002) sur la protection des minorités en Belgique et la Résolution 1172 (1998) sur la situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise.

6. Conclusions

103. Je ne pense pas qu'il soit important de formuler un nouveau concept de nation. Ce qui est en cause derrière le débat sur un éventuel « concept de nation du XXI^e siècle » n'est pas en soi de trouver une définition, mais d'accepter une nouvelle façon de penser, de repenser, la nation, et particulièrement la transversalité de la nation au delà des frontières, une nation souvent, mais pas toujours, profondément ancrée dans l'histoire. A la suite des deux guerres mondiales du XX^e siècle, les frontières nationales ont changé et, par conséquent, des parties de l'Etat-parent vivent actuellement sur le territoire de l'un des Etats voisins et représentent des « minorités ou des communautés nationales ».

104. Il est important que les Etats membres du Conseil de l'Europe adoptent, dans leur législation nationale, des actes normatifs qui acceptent les communautés (les minorités) nationales sur leur territoire et les appliquent en bonne foi. Ces communautés (minorités) nationales qui ont été créées à la suite du changement des frontières nationales - et non suite aux mouvements migratoires - représentent des communautés (minorités) nationales traditionnelles. Elles doivent jouir des droits collectifs et individuels afin de préserver, exprimer et développer leur identité nationale tels que ces droits sont prévus dans les Recommandations 1201 (1993) et 1623 (2003) de l'Assemblée et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Au sens de la Recommandation 1623 (2003), *« l'Assemblée estime que les Etats parties n'ont pas le droit inconditionnel de décider quels sont, parmi les groupes de population présents sur leur territoire, ceux qui doivent être considérés comme des minorités nationales aux termes de la convention-cadre. Toute décision de ce type doit respecter le principe de non-discrimination et être conforme à la lettre et à l'esprit de la convention-cadre »*.

105. De même, les pays membres du Conseil de l'Europe sont invités à signer et ratifier – s'ils ne l'ont pas fait encore – la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Charte européenne de l'autonomie locale, qui peuvent devenir des instruments importants dans le maintien de l'identité nationale des communautés (minorités) nationales.

106. Le rôle le plus important dans la préservation de l'identité des communautés (minorités) nationales revient à l'Etat dont les personnes appartenant aux minorités nationales sont les citoyens. Il est recommandable que ces Etats appliquent le principe de la discrimination positive des minorités nationales, spécialement pour ce qui est de l'identité nationale et la représentation proportionnelle dans les institutions décentralisées (y compris au niveau de leur exécutif) dans les régions où ces minorités résident.

107. L'Assemblée doit une fois encore réitérer clairement sa recommandation au Comité des Ministres de rédiger un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui assure des normes minimales pour ce qui est des droits des communautés nationales, obligatoires pour tous les Etats membres. Il s'agit là d'une demande ancienne, constamment réaffirmée par l'Assemblée dans ses Recommandations 1201 (1993), 1255 (1995), 1285 (1996), 1345 (1997) et 1492 (2001).

108. Dans la dernière recommandation qu'elle a adoptée sur la question des droits des minorités nationales, l'Assemblée a, toutefois, privilégié une approche quelque peu différente, demandant, dans la Recommandation 1623 (2003), au Comité des Ministres *« d'élaborer un protocole additionnel à la Convention-cadre habilitant la Cour européenne des Droits de l'Homme à donner des avis consultatifs sur l'interprétation de la convention-cadre »*.

109. Pour ce qui est du respect des droits de minorités nationales, un rôle important revient au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui, par ses résolutions, peut constituer un facteur déterminant pour garantir l'application des normes européennes en la matière.

110. De même, la Cour européenne des Droits de l'Homme peut jouer un rôle très important dans la reconnaissance des droits collectifs et individuels des communautés (minorités) nationales. A travers sa jurisprudence, la cour peut influencer la pratique de la juridiction nationale.

111. Toutes ces recommandations ont comme but l'interprétation élastique, en bonne foi, des notions de « nation », respectivement « communauté (minorité) nationales » et un climat pacifique et tolérant entre la majorité et les minorités nationales dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe.

ANNEXE I

Questionnaire adressé aux délégations nationales

1.
 - a. Votre Constitution définit-elle ou fait-elle référence à la nature de votre Etat (national, fédéral, multinational, etc.) ?
 - b. Votre Constitution établit-elle une distinction entre les concepts « d'Etat » et de « peuple » ?
 - c. Votre Constitution fait-elle référence au concept de « nation » ? Le définit-elle ?
2. Votre Constitution prévoit-elle des dispositions sur les droits de vos nationaux domiciliés à l'étranger ?
3. Votre législation nationale reconnaît-elle la présence de minorités (communautés) nationales sur le territoire de votre pays ?
4. Votre législation nationale établit-elle des droits pour les minorités (communautés) nationales qui vivent dans votre pays ? Si oui, quels sont ces droits ?
5. Votre législation nationale fait-elle une distinction entre les minorités traditionnelles et les nouvelles minorités ?
6. Si votre pays n'a pas ratifié :
 - i. la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales,
 - ii. la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires,
 - iii. la Charte européenne de l'autonomie locale,A-t-il l'intention de le faire ? Si non, veuillez en préciser les raisons.

ANNEXE II

Programme de l'audition qui s'est déroulée à Berlin le mardi 8 juin 2004

- 9 h 30 **Ouverture de l'Audition** par M. Eduard Lintner, Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- 9 h 35 **Introduction** par le Rapporteur, M. György Frunda
- Présentations** par :
- **M. le Professeur Peter Kovacs**, Université de Miskolc, Hongrie
- Questions et discussion*
- **M. le Professeur Stéphane Pierré-Caps**, Université de Nancy, France
- Questions et discussion*
- **M. Stanko Nick**, membre de la Commission de Venise au titre de la Croatie, Ambassadeur de la République de Croatie en Hongrie.
- Questions et discussion*
- 12 h 00 **Clôture de l'Audition** par le rapporteur, M. György Frunda

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10177, renvoi n°2972 du 21 juin 2004

Projet de recommandation adopté par la commission le 7 novembre 2005 avec 14 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Jerzy Jaskiernia, M. Erik **Jurgens**, M. Eduard Lintner (Vice-présidents), Mme Birgitta Almqvist, M. Athanasios **Aletras**, M. Gulamhuseyn Alibeyli, M. Rafis Aliti, M. Alexander **Arabadjev**, M. Miguel Arias, M. Birgir Ármannsson, M. José Luis Arnaut, M. Giorgi Arveladzé, M. Abdülkadir Ateş, Mme Doris Barnett, M. Jaume **Bartumeu Cassany**, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, M. Sali Berisha, M. Rudolf **Bindig**, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia Christmas-Møller, M. Boriss **Cilevičs**, M. András **Csáky**, M. Marcello **Dell'Utri**, M. Martin Engeset, Mme Lydie **Err**, M. Jan Ertsborn, M. Václav Exner, M. Valeriy Fedorov, M. György **Frunđa**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei (remplaçant : M. Attila **Gruber**), M. Stef Goris, M. Valery **Grebennikov**, Mme Gultakin Hajiyeva, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey, M. Serhiy Holovaty, M. Michel Hunault, Mme Fatme Ilyaz, M. Sergei Ivanov, M. Tomáš Jirsa, M. Antti **Kaikkonen**, M. Hans Kaufmann, M. Nikolay Kovalev (remplaçant : M. Yuri **Sharandin**), M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Tony Lloyd, M. Humfrey Malins, M. Andrea Manzella, M. Tito Masi, M. Andrew **McIntosh**, M. Murat **Mercan**, M. Philippe Monfils, M. Philippe Nachbar, M. Tomislav Nikolić, Mme Ann **Ormonde**, Mme Agnieszka Pasternak, M. Piero Pellicini, M. Rino Piscitello (remplaçant : M. Milos **Budin**), M. Petro Poroshenko, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Martin Raguž, M. François Rochebloine, M. Armen Rustamyan, M. Adrian **Severin**, M. Michael Spindelegger, Mme Rodica Mihaela **Stănoiu**, M. Petro Symonenko, M. Vojtech **Tkáč**, M. Egidijus Vareikis, M. Miltiadis Varvitsiotis, M. José Vera Jardim, Mme Renate **Wohlwend**, M. Vladimir Zhirinovskiy (remplaçante : Mme Natalia **Narochnitskaya**), M. Zoran Žižić, M. Miomir Žužul

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Clamer