



Strasbourg, le 1er octobre 1999

<cdl\doc\1999\cdl-di\2.f>

Avis N° 097/1999

Diffusion restreinte

CDL-DI (99) 2

Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

L'AUTODETERMINATION ET LA SECESSION

Note de synthèse préparée par le Secrétariat

Introduction

La dernière décennie a été caractérisée en Europe, c'est une évidence, par des changements politiques considérables et de nature très diverse.

- a. Le processus de construction européenne a été marqué simultanément par l'approfondissement et l'élargissement. L'Acte unique européen, puis les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont conduit à l'estompement progressif non seulement des frontières nationales, mais aussi des souverainetés nationales. En même temps, le nombre d'Etats concernés, actuellement ou potentiellement, par l'intégration européenne, a fortement augmenté.
- b. Tout aussi progressivement, la perte de compétences de l'Etat-nation s'est effectuée non seulement vers le haut, mais aussi - en son sein - vers le bas, par le transfert de certaines de ses compétences à des entités inférieures (régions, collectivités publiques décentralisées).
- c. Dans le même temps, mais de manière beaucoup plus rapide, la démocratie et la primauté du droit ont fait des pas de géant dans un grand nombre d'Etats, après l'effondrement des systèmes dits du socialisme réel.
- d. Simultanément à ces développements relativement sans heurts, un processus d'affirmation nationale s'est développé d'une manière inconnue depuis longtemps sur notre continent; une souveraineté nationale excluant un partage des compétences avec des instances supérieures ou inférieures a été proclamée ou recherchée; les Etats-nations se sont multipliés d'une manière inégalée en un temps si limité. Après plus de quarante ans de *statu quo* presque complet, de nouvelles frontières ont été érigées, alors qu'elles disparaissaient ailleurs. Ce mouvement, qui a conduit à la dissolution de trois Etats, s'il a eu un caractère pacifique dans les cas de l'Union soviétique et de la Tchécoslovaquie, s'est manifesté de manière tragique et sanglante dans celui de la Yougoslavie.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a étudié les questions de l'autodétermination et de la sécession¹ et a demandé l'avis de la Commission de Venise à ce sujet.

L'objet du présent rapport est d'étudier la question de l'autodétermination et de la sécession en droit constitutionnel. En d'autres termes, il se fonde sur les sources constitutionnelles nationales, plus précisément sur les constitutions et autres lois constitutionnelles, ainsi que sur les décisions des cours constitutionnelles et instances équivalentes. Les définitions et les notions générales, notamment en droit international public, figurent dans la note soumise à la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire². Les Etats pris en considération ici sont les Etats membres du Conseil de l'Europe, auxquels s'ajoutent les Etats candidats, l'Afrique du Sud et le Kirghizistan, du fait de leur statut particulier auprès de la Commission de Venise.

La présente étude est divisée en deux parties. La première est consacrée à l'affirmation de l'intégrité territoriale en droit constitutionnel et à sa portée dans le domaine qui nous intéresse. Dans une deuxième partie, la question de l'autodétermination est posée; il convient de déterminer

¹ Voir la proposition de directive sur l'autodétermination et la sécession présentée par Sir Russell Johnston, Doc. 7305 (12 mai 1995) et la note intitulée "Autodétermination et sécession" (rapporteur: M. Severin; note élaborée en concertation avec le rapporteur par Centrul Pentru Drepturile Omului - Bucarest; AS/Pol (1996) 24), soumise à la Commission des questions politiques.

² AS/Pol (1996) 24 précitée.

si, telle que définie par le droit constitutionnel interne, celle-ci peut faire obstacle à l'intégrité territoriale considérée par hypothèse comme un principe général.

L'étude est suivie de tableaux synoptiques renvoyant aux dispositions constitutionnelles pertinentes des Etats concernés.

I. Le principe de l'intégrité territoriale : une notion généralement admise en droit constitutionnel

1. Silence sur la sécession et discours sur l'intégrité territoriale

a. Dire que le droit constitutionnel national n'est en général pas favorable à la sécession relève de la litote. Cela ne surprend pas, puisqu'il est le fondement de l'Etat que la sécession conduirait pour le moins à amputer. Pourtant, parmi les constitutions étudiées, aucune ne mentionne expressément le terme "sécession" pour interdire un tel phénomène ou les comportements qui y conduisent. Le silence peut en effet suffire pour interdire la sécession. En l'absence de disposition constitutionnelle l'autorisant, celle-ci n'est pas possible dans le cadre de l'ordre constitutionnel existant. La révision constitutionnelle est toutefois réservée, sauf norme spéciale posant des limites matérielles (intrinsèques) à la révision de la constitution, comme au *Portugal*³ ou en *Roumanie*⁴. Parfois, une révision constitutionnelle qui porterait atteinte à l'unité de l'Etat est expressément prévue par la Constitution, mais pour être rendue plus difficile par l'exigence d'une votation populaire (*Croatie*⁵, *Moldova*⁶: il faut l'accord de la majorité des électeurs inscrits).

Souvent, l'interdiction de la sécession résulte toutefois de normes constitutionnelles qui mentionnent des valeurs auxquelles la sécession s'oppose : l'indivisibilité, l'unité nationale et, plus souvent encore, l'intégrité territoriale. Les paragraphes qui suivent visent à identifier les normes qui emploient ces termes dans le sens d'une prohibition de la sécession.

b. L'affirmation de *l'indivisibilité de l'Etat* implique clairement l'interdiction de la sécession; elle est commune à près de la moitié des Etats qui ont fait l'objet de la recherche⁷. L'indivisibilité de l'Etat ne doit pas être confondue avec son caractère unitaire, et est donc compatible avec le régionalisme et le fédéralisme. C'est ce qui résulte clairement des textes constitutionnels *espagnol et italien*: "la Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune de tous les Espagnols; elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent"⁸; "la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autorités locales; elle réalise la plus ample décentralisation administrative au sein des services qui dépendent de l'Etat; elle adapte les principes et les pratiques de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation"⁹. La Cour constitutionnelle italienne a même affirmé ce qui suit, en ce qui concerne le statut spécial du Trentin-Haut-Adige : le fait que les minorités ethniques présentes dans cette région puissent élire leur propre représentation dans des conditions de parité réelle ne peut être qu'utile à l'intérêt national et au principe même de l'unité

³ Art. 288.a de la Constitution.

⁴ Art. 148.1 de la Constitution.

⁵ Art. 87.2 de la Constitution.

⁶ Art. 142.1 de la Constitution: il faut l'accord de la majorité des électeurs inscrits.

⁷ Cf. le tableau en annexe.

⁸ Art. 2 de la Constitution espagnole.

⁹ Art. 5 de la Constitution italienne.

nationale¹⁰. Enfin, en *Russie*, le fédéralisme et l'autodétermination des peuples dans la Fédération doivent être compris en lien avec le principe de l'intégrité de l'Etat¹¹.

c. Le concept d'*unité de l'Etat* ou d'*unité nationale* revient également souvent dans les textes constitutionnels. Il est cependant moins univoque que celui d'indivisibilité. Affirmé parallèlement à ce dernier, comme en *Afrique du Sud*¹² ou en *Moldova*¹³, il peut être considéré plus ou moins comme son synonyme.

Par contre, le concept d'unité nationale est conçu indépendamment de la question de la sécession lorsqu'il vise à réunir des territoires qui ont été ou sont encore séparés en un seul Etat, comme le prévoient les préambules des constitutions *allemande* et *irlandaise*.

De même, la référence au Président de la République comme représentant ou garant de l'unité nationale vise davantage à souligner le rôle de rassembleur et de représentant de l'Etat de cette personnalité qu'à insister sur l'indivisibilité de celui-ci (voir par exemple : *Italie*¹⁴, *Kirghizistan*¹⁵, *Portugal*¹⁶, *Roumanie*¹⁷, *Ukraine*¹⁸). L'indivisibilité du territoire est également au second plan lorsqu'il est question de l'unité du *peuple* (*Azerbaïdjan*¹⁹, *Roumanie*²⁰) plutôt que de celle du *territoire*. Celle-ci doit être mise en parallèle avec la volonté d'éviter les conflits. Lorsque la constitution *sud-africaine* mentionne l'unité nationale comme l'un des objectifs de la commission pour la promotion et la protection des droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques, simultanément à la paix, l'amitié, l'humanité et la tolérance²¹, elle ne vise que de façon très indirecte d'éventuelles tendances sécessionnistes. La protection de l'unité de l'Etat, comme objectif de la défense nationale, peut aussi signifier la sauvegarde de l'*intégrité territoriale* face à l'extérieur (*Autriche*²²; voir aussi la disposition constitutionnelle croate²³ permettant de prendre des mesures d'urgence en cas de menace immédiate pour l'indépendance et l'unité de la République).

Tout comme l'indivisibilité de l'Etat, son unité peut être proclamée en parallèle avec la reconnaissance d'une autonomie régionale (*Portugal*²⁴, pour les Açores et Madère).

d. *L'intégrité territoriale* est également une notion retenue par de nombreuses constitutions²⁵. Cette notion n'est toutefois elle aussi pas univoque, car l'intégrité territoriale peut aussi bien être menacée de l'extérieur (aspect *externe* de l'intégrité territoriale) que de l'intérieur (aspect *interne* de l'intégrité territoriale), et seule la deuxième hypothèse concerne la question de la sécession.

¹⁰ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle (édité par la Commission de Venise), ITA-1993-1-017.

¹¹ Art. 5.3 de la Constitution.

¹² Art. 41.1.a de la Constitution; voir toutefois *infra* ch. II.3.a.

¹³ Art. 10.1 de la Constitution.

¹⁴ Art. 87 de la Constitution.

¹⁵ Art. 42.2 de la Constitution.

¹⁶ Art. 123 de la Constitution.

¹⁷ Art. 80.1 et 82.2 de la Constitution.

¹⁸ Art. 102.2 de la Constitution.

¹⁹ Art. 5.2 et 8.2 de la Constitution.

²⁰ Art. 4.1 de la Constitution.

²¹ Art. 185.1.b.

²² Art. 9a.1 de la Constitution.

²³ Art. 101.1.

²⁴ Art. 227.2.

²⁵ Voir le tableau en annexe.

Lorsque l'intégrité territoriale est mentionnée dans les dispositions constitutionnelles relatives à la défense nationale ou aux forces armées (exemples : *Albanie*²⁶, *Bélarus*²⁷, *Hongrie*²⁸, *Moldova*²⁹), l'accent est mis avant tout sur la protection contre une attaque extérieure; il en va de même du droit de résistance en cas d'atteinte par la force à l'intégrité territoriale de l'Etat (*Lituanie*³⁰).

Le rôle du chef de l'Etat, comme garant de l'intégrité territoriale (*Arménie*³¹, *Azerbaïdjan*³², *Géorgie*³³) ou le serment qu'il prête de maintenir celle-ci (*Azerbaïdjan*³⁴, *Belgique*³⁵, *Luxembourg*³⁶) se réfèrent aussi bien à l'aspect externe qu'à l'aspect interne de l'intégrité territoriale. Il en va de même du serment prêté par les députés (*Chypre*³⁷, *Turquie*³⁸), par exemple.

Afin de rendre difficile la modification des frontières extérieures, plusieurs constitutions la soumettent à des règles particulières. Ainsi, en *République tchèque*, il faut une loi constitutionnelle³⁹, en *Azerbaïdjan*, un référendum⁴⁰ et, en *Grèce*, un vote de la majorité absolue du nombre total des députés⁴¹. De telles règles concernent cependant plutôt le transfert de territoire entre des Etats déjà existants que la sécession.

Par ailleurs, il se peut que des dispositions constitutionnelles d'un Etat se réfèrent au principe, découlant du droit international, de la renonciation de l'usage de la force contre l'intégrité territoriale d'autres Etats (*Hongrie*⁴²).

2. *L'intégrité territoriale et la restriction des droits fondamentaux*

C'est dans le domaine de la restriction des droits fondamentaux que l'aspect interne de l'intégrité territoriale est le plus clairement souligné. Le paragraphe qui suit vise à montrer dans quelle mesure les droits constitutionnels nationaux permettent de telles limitations. La *liberté d'association* est assurément celle qui fait l'objet du plus grand nombre de restrictions expresses fondées sur le respect de l'intégrité territoriale, tout particulièrement en ce qui concerne les partis politiques. Ainsi, les Constitutions *moldave*⁴³ et *roumaine*⁴⁴ déclarent inconstitutionnels les partis politiques et autres associations qui, par leurs buts ou leurs activités, militent contre l'intégrité territoriale de l'Etat. Des dispositions analogues se retrouvent dans les constitutions *russe*⁴⁵, *géorgienne*⁴⁶ et *ukrainienne*⁴⁷. En *Bulgarie*, l'inconstitutionnalité résulte uniquement de l'activité

²⁶ Art. 12.1 de la Constitution.

²⁷ Art. 1.3 de la Constitution.

²⁸ Article 19E.1 de la Constitution.

²⁹ Art. 108.1 de la Constitution.

³⁰ Art. 3.2 de la Constitution.

³¹ Art. 49.2 de la Constitution.

³² Art. 8.3 de la Constitution.

³³ Art. 69.2 de la Constitution.

³⁴ Art. 103.1 de la Constitution.

³⁵ Art. 91.2 de la Constitution.

³⁶ Art. 5.2 de la Constitution.

³⁷ Art. 69 de la Constitution.

³⁸ Art. 81 de la Constitution.

³⁹ Art. 11 de la Constitution.

⁴⁰ Art. 3.2.2 et 11.3 de la Constitution.

⁴¹ Art. 27.1 de la Constitution.

⁴² Art. 6.1 de la Constitution.

⁴³ Art. 41.4.

⁴⁴ Art. 8.2 et 37.2.

⁴⁵ Art. 13.5.

⁴⁶ Art. 26.3.

de l'association contre l'intégrité territoriale⁴⁸, tandis que, en *Croatie*, celle-ci doit être mise en danger ou menacée de manière violente⁴⁹. En *Grèce*, la saisie d'une publication dirigée contre l'intégrité territoriale de l'Etat est possible, ce qui constitue une restriction à la *liberté de la presse*⁵⁰. La constitution *ukrainienne* prévoit des limitations à la *liberté de pensée et de parole* pour les mêmes motifs⁵¹. Il en est de même en ce qui concerne la liberté d'expression d'après la Constitution *géorgienne*⁵². Celle-ci précise en outre que "l'exercice des droits des *minorités* ne doit pas porter atteinte : ... à l'intégrité ... de la Géorgie"⁵³. Cette disposition est à rapprocher de la possibilité offerte par la loi constitutionnelle *croate* sur les droits et libertés de l'homme et les droits des communautés et minorités nationales et ethniques (aujourd'hui suspendue) de dissoudre les organes des districts à statut spécial s'ils violent la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Croatie⁵⁴.

Par ailleurs, la mise en danger de l'intégrité territoriale peut entraîner des mesures d'urgence restrictives des libertés (*Bélarus*⁵⁵, *Croatie*⁵⁶, *France*⁵⁷). En *Lituanie*, de telles mesures ne sont toutefois prévues que si la menace vient de l'extérieur⁵⁸.

Un accent particulier doit être mis sur le droit constitutionnel de la *Turquie*. Les dispositions de ce pays relatives au maintien de l'intégrité territoriale (avant tout sous son aspect interne) sont particulièrement nombreuses. Certaines d'entre elles ne concernent pas - ou du moins pas directement - les restrictions aux droits fondamentaux. Ainsi, l'Etat doit prendre des mesures pour que l'enseignement et le développement de la jeunesse soient assurés en opposition aux idées qui visent à la destruction de l'intégrité indivisible de l'Etat dans son territoire et sa nation⁵⁹. Les députés⁶⁰, comme le Président de la République⁶¹, doivent prêter serment de sauvegarder l'intégrité indivisible de l'Etat et de la nation. Les cours de sûreté de l'Etat ont pour première tâche de traiter des infractions contre l'intégrité indivisible de l'Etat⁶², ce qui amène à poser la question des restrictions aux droits fondamentaux.

C'est dans ce domaine que le droit constitutionnel turc contient le plus de dispositions relatives au principe de l'intégrité territoriale. La disposition constitutionnelle générale relative aux restrictions aux droits fondamentaux cite comme premier motif d'une telle restriction la sauvegarde de l'intégrité indivisible de l'Etat dans son territoire et sa nation⁶³. En outre, une disposition traite de l'interdiction de l'usage abusif des droits fondamentaux. L'usage abusif, au sens de la constitution de cet Etat, vise en premier lieu à violer l'intégrité indivisible de l'Etat; le texte constitutionnel prévoit en outre que la loi sanctionne les violations de cette interdiction⁶⁴. Des restrictions spécifiques sont prévues en ce qui concerne la liberté de la presse. La diffusion

⁴⁷ Art. 37.1.

⁴⁸ Art. 44.2 de la Constitution.

⁴⁹ Art. 6.3 et 43.2 de la Constitution.

⁵⁰ Art. 14.1.c de la Constitution.

⁵¹ Art. 34.3.

⁵² Art. 24.4.

⁵³ Art. 38.2.

⁵⁴ Art. 47.1, 2e tiret.

⁵⁵ Art. 100.1.18 de la Constitution de 1994; art. 84.1.20 de la Constitution de 1996.

⁵⁶ Art. 100.1 de la Constitution.

⁵⁷ Art. 16.1 de la Constitution.

⁵⁸ Art. 84.16 et 142.2 de la Constitution.

⁵⁹ Art. 58.1 de la Constitution.

⁶⁰ Art. 81 de la Constitution.

⁶¹ Art. 103 de la Constitution.

⁶² Art. 143.1 de la Constitution.

⁶³ Art. 13.1 de la Constitution.

⁶⁴ Art. 14 de la Constitution.

d'informations ou d'articles qui menacent l'intégrité territoriale de l'Etat entraîne la responsabilité pénale des personnes impliquées. Une suspension de la distribution des imprimés peut alors être ordonnée, de même que leur saisie et même la suspension temporaire d'une publication périodique⁶⁵. Des dispositions particulières sont également prévues en ce qui concerne les partis politiques, dont les statuts et les programmes ne doivent pas être en conflit avec l'intégrité indivisible de l'Etat⁶⁶. De plus, les partis politiques ne doivent pas participer à des décisions ni à des activités préjudiciables à l'intégrité territoriale de la Turquie⁶⁷. Enfin, les organes des organisations publiques professionnelles, qui sont des corporations de droit public regroupant des personnes exerçant une profession donnée, peuvent être suspendus temporairement de leurs fonctions, notamment dans le but d'assurer l'intégrité indivisible du pays et de la nation⁶⁸.

Le droit constitutionnel turc insiste donc fortement sur la nécessité de garantir l'intégrité territoriale du pays, en particulier sous son aspect interne. Cela résulte non seulement du texte même de la Constitution, mais de la jurisprudence constitutionnelle, qui est également abondante en la matière. La Cour constitutionnelle a prononcé la dissolution de plusieurs partis considérés comme visant à la destruction de l'intégrité de l'Etat. Ainsi, le parti du travail du peuple (HEP)⁶⁹, le parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP)⁷⁰ et le parti de la démocratie (DEP)⁷¹ ont été dissous au motif qu'ils portaient atteinte à l'unité de l'Etat. La Cour constitutionnelle a souligné que la principale caractéristique de l'Etat turc est son intégralité. Il est dès lors exclu de diviser la Turquie et la nation turque en deux groupes, les "Turcs" et les "Kurdes". Tout parti qui tente de diviser la Turquie est *de facto* inconstitutionnel⁷². En particulier, il est interdit aux partis politiques de se déclarer en faveur de l'autodétermination du peuple kurde⁷³ et même d'un système fédéral⁷⁴. La forme unitaire de l'Etat est non seulement intangible, comme par exemple en Roumanie⁷⁵, mais elle ne peut donc être contestée par les partis politiques.

La Cour constitutionnelle de "*l'ex-République yougoslave de Macédoine*" s'est également prononcée récemment sur les limitations des droits fondamentaux en matière politique en rapport avec la question de l'intégrité territoriale. Elle a confirmé la condamnation du maire de Gostivar, jugé coupable de plusieurs infractions pénales en rapport avec une réunion de protestation "pour protéger l'utilisation officielle du drapeau national". Cette réunion de protestation avait été autorisée après l'adoption et à la suite d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle; en violation de celui-ci, les drapeaux albanais et turc avaient été arborés sur la base d'une décision du Conseil municipal, dont l'accusé, en violation de la loi, n'avait pas signalé au Gouvernement le caractère inconstitutionnel et illégal, mais dont il avait au contraire ordonné l'exécution. Des troubles à l'ordre public s'étaient ensuivis, notamment lors de l'intervention des forces de police pour faire exécuter les décisions de la Cour constitutionnelle ordonnant le retrait des mâts des drapeaux des Républiques d'Albanie et de Turquie. La Cour a considéré que la condamnation était justifiée, car l'exercice de la liberté d'expression de l'intéressé était en l'espèce un appel direct à la population d'origine albanaise à ne pas obéir, c'est-à-dire à détruire par la force l'ordre juridique en vigueur⁷⁶.

⁶⁵ Art. 28.5, 28.7 et 28.9 de la Constitution.

⁶⁶ Art. 68.4 de la Constitution.

⁶⁷ Art. 69.8 de la Constitution.

⁶⁸ Art. 135.7 de la Constitution.

⁶⁹ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1993-3-002.

⁷⁰ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1994-1-001.

⁷¹ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1994-2-003.

⁷² Voir aussi *infra* pour des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à la dissolution de partis politiques en Turquie.

⁷³ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1994-1-001.

⁷⁴ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1993-3-002.

⁷⁵ Art. 148.1 de la Constitution.

⁷⁶ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, MKD-1998-1-003.

Il est envisageable que le principe de l'intégrité territoriale conduise à une limitation du droit de propriété. Ainsi, la question de la constitutionnalité d'une loi autorisant les sociétés de nationalité *roumaine*, mais dont le capital est partiellement ou intégralement étranger, à acquérir le droit de propriété et tous les autres droits réels sur les terrains dont elles ont besoin pour réaliser l'objet de leur activité, a été posée devant la Cour constitutionnelle roumaine. Celle-ci a toutefois considéré qu'il fallait distinguer le caractère inaliénable du territoire de la Roumanie, qui envisage le territoire du pays en tant que notion de droit constitutionnel et le droit de propriété immobilière, qui relève du droit civil⁷⁷.

Dans un domaine proche, la Cour constitutionnelle *turque* s'est prononcée sur la constitutionnalité de privatisations. Elle a estimé que, sans être exclue en principe, la participation d'étrangers au processus de privatisation d'entreprises publiques devait être soumise à certaines restrictions. A titre d'exemples, elle a mentionné les services publics des domaines des télécommunications et de l'électricité, dont elle a estimé qu'ils étaient d'une extrême importance pour l'indépendance et l'intégrité de la nation turque⁷⁸. Dans la mesure où 51 % des actions demeuraient dans le secteur public, cela était largement suffisant pour protéger l'indépendance et l'intégrité de la nation turque ainsi que l'indivisibilité de son territoire⁷⁹.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de *Russie* du 31 juillet 1995 sur la constitutionnalité de certains décrets présidentiels et arrêtés du Gouvernement fédéral concernant la situation en Tchétchénie⁸⁰ traite des limitations des droits fondamentaux en cas de conflit armé intérieur de caractère sécessionniste. La Cour constitutionnelle russe a estimé que, même en l'absence de proclamation de l'état d'urgence, il est possible au Président de la Fédération de Russie de recourir à l'utilisation des forces armées dans le but de garantir l'intégrité de l'Etat - ce qui entraîne forcément des restrictions des droits fondamentaux. Toutefois, certaines dispositions de l'arrêté sur "l'expulsion hors des limites de la République tchétchène des personnes présentant une menace pour la sécurité publique et la sécurité personnelle des citoyens et ne résidant pas sur le territoire de cette république", ont été jugées contraires au libre choix du lieu de séjour et de résidence⁸¹, faute de base légale⁸². De même, la disposition du même arrêté permettant de priver immédiatement d'accréditation les journalistes travaillant dans la zone du conflit armé pour la transmission d'informations inexacts, pour propagande de la discorde ethnique ou religieuse, a été jugée contraire au droit à la liberté de l'information⁸³ et au droit à la protection judiciaire des droits et libertés⁸⁴.

Il est intéressant de noter que la Cour constitutionnelle *croate* a confirmé un refus d'enregistrer un parti politique au motif, entre autres, qu'il menaçait l'intégrité territoriale de la République, alors que celui-ci visait à modifier les frontières nationales non par une réduction de territoire, mais par l'annexion de territoires étrangers⁸⁵.

La *Cour européenne des droits de l'homme* s'est prononcée à plusieurs reprises sur la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme de restrictions aux droits fondamentaux fondées sur l'intérêt général commandant le respect de l'intégrité territoriale. Ainsi, une mesure

⁷⁷ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, ROM-1997-1-001.

⁷⁸ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1994-2-005.

⁷⁹ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, TUR-1996-1-005.

⁸⁰ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, RUS-1995-2-002; CDL-INF (96) 1.

⁸¹ Art. 27.1 de la Constitution.

⁸² Cf. l'art. 55.3 de la Constitution.

⁸³ Art. 27.4, 27.5 de la Constitution.

⁸⁴ Art. 46 de la Constitution.

⁸⁵ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, CRO-1998-3-021.

d'expulsion de Polynésie française, assortie d'une interdiction d'y entrer de nouveau, et une mesure d'interdiction d'entrée en Nouvelle-Calédonie prises à l'encontre d'une ressortissante allemande, membre du Parlement européen, violent le droit à la liberté d'expression. L'intéressée avait participé en Polynésie française à une manifestation indépendantiste et antinucléaire au cours de laquelle elle avait pris la parole. Ces ingérences n'étaient pas "nécessaires dans une société démocratique"⁸⁶, car les propos reprochés à la requérante avaient été tenus lors d'une manifestation pacifique autorisée; l'intervention de l'intéressée s'inscrivait dans le cadre d'un débat démocratique en Polynésie, en l'absence d'appel à la violence; la manifestation n'avait été suivie d'aucun désordre⁸⁷.

La Cour a également été amenée à se prononcer dans deux affaires concernant l'interdiction de partis politiques en Turquie, où elle a constaté une violation de la liberté d'association⁸⁸. La Cour constitutionnelle turque avait considéré que le programme du parti communiste unifié de Turquie (TBKP) était de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et à l'unité de la nation, alors que la Constitution interdit toute autodétermination et toute autonomie régionale; les objectifs du parti favorisaient le séparatisme et la division de la nation turque et justifiait la dissolution du parti. Le programme du parti parlait du "peuple", de la "nation" ou des "citoyens" kurdes, sans pourtant les qualifier de "minorité" ou de revendiquer pour eux le bénéfice de droits particuliers, voire celui de se séparer du reste de la population de la Turquie. Ce programme mentionnait le droit à l'autodétermination, en déplorant qu'à cause du recours à la violence, il ne soit pas "exercé en commun mais de manière séparée et unilatérale", et proposait un remède politique au problème. La Cour de Strasbourg⁸⁹ considéra que l'ingérence dans la liberté d'association n'était pas "nécessaire dans une société démocratique"⁹⁰. Une affaire analogue concernait la dissolution du parti socialiste (SP)⁹¹, parti qui proposait la création d'un Etat fédéral, et dont le président avait entre autres déclaré publiquement "le peuple kurde se lève" et traité du droit à l'autodétermination de la "nation kurde" et de son droit de "se séparer" sur la base d'un référendum. La Cour des droits de l'homme considéra que la restriction imposée était excessive. En particulier, lus dans leur contexte, les propos litigieux n'encourageaient pas la séparation d'avec la Turquie, mais visaient plutôt à souligner que la fédération proposée ne pourrait se réaliser sans le libre consentement des Kurdes, lequel devrait s'exprimer par voie de référendum. En outre, la Cour n'y décéla aucune incitation à l'usage de la violence ou au non-respect des règles de la démocratie.

Une affaire analogue, mais relative à une association à but non lucratif, concernait la Grèce. Les buts de l'association intitulée "Maison de la civilisation macédonienne" mentionnés par ses statuts tendaient à la préservation de la culture populaire et des traditions de la région de Florina. Les juridictions nationales avaient refusé d'enregistrer l'association, au motif qu'elle avait des intentions séparatistes; elles considéraient que le terme "macédonienne" était employé pour contester l'identité grecque de la Macédoine et de ses habitants par des moyens indirects. Les juges de Strasbourg estimèrent que l'affirmation de la dangerosité des requérants et de l'association qu'ils souhaitaient fonder pour l'intégrité territoriale de la Grèce se basait sur une simple suspicion et ne pouvait justifier une telle restriction à la liberté d'association, qui se trouvait ainsi violée⁹².

⁸⁶ Art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

⁸⁷ *Piermont c. France*, 27 avril 1995, Série A n° 314, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, ECH-1995-1-007.

⁸⁸ Art. 11 CEDH.

⁸⁹ *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions N° 62, Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, ECH-1998-1-001.

⁹⁰ Art. 11 par. 2 CEDH.

⁹¹ *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, Recueil des arrêts et décisions N° 75.

⁹² *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, Recueil des arrêts et décisions N° 79.

3. *L'intégrité territoriale et la répartition des compétences*

Comme indiqué plus haut, les principes de l'intégrité territoriale et de l'unité de l'Etat sont en général compatibles avec une forme fédérale ou régionalisée de la structure étatique ou encore un statut particulier d'autonomie, et plusieurs constitutions le précisent expressément (*Espagne, Italie, Portugal, Russie*)⁹³. Cependant, ces principes peuvent faire obstacle à une délégation de compétences trop étendue aux collectivités publiques inférieures. La Cour constitutionnelle italienne a ainsi jugé contraire à la norme constitutionnelle de l'unité et de l'indivisibilité de la République deux référendums: le premier éliminait toute possibilité de coordination entre l'Etat et les Régions en matière d'"activités de promotion" exercées par les Régions dans les matières de leur compétence⁹⁴; le second visait à ce que les Régions puissent remplacer l'Etat dans l'exercice des fonctions qu'il est appelé à exercer dans les rapports avec l'Union européenne⁹⁵. La Cour constitutionnelle *portugaise* a affirmé que, eu égard aux principes de l'unité de l'Etat et de solidarité nationale, les matières qui présentent un intérêt immédiat pour l'ensemble des citoyens ou qui concernent ou se répercutent sur tout le territoire national, sont des matières réservées à la compétence propre des organes de souveraineté - et, donc, interdites au pouvoir législatif régional. Celui-ci ne peut légiférer que sur les matières d'intérêt "spécifique" des régions. Le statut juridique des associations des femmes et leurs droits ne peuvent donc faire l'objet de la législation d'une région autonome⁹⁶.

II. Le droit à l'autodétermination: une notion de droit constitutionnel ?

L'importance accordée par les droits constitutionnels nationaux à la sauvegarde de l'intégrité territoriale des Etats n'exclut toutefois pas le droit à l'autodétermination du domaine constitutionnel. Un certain nombre de constitutions se réfèrent en effet soit à l'autodétermination, soit à des notions analogues. La suite de ce rapport vise à étudier la portée de telles références, qui peuvent avoir des significations bien diverses.

Comme le précise la note soumise à la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire, "la notion d'"autodétermination" évoque *grosso modo* deux aspects interdépendants:

- a. L'"aspect interne", qui porte sur le droit de tous les peuples de déterminer librement leur statut politique et l'orientation de leur développement culturel, social, économique.
- b. L'"aspect externe", qui concerne le droit des peuples de déterminer librement leur place dans la communauté internationale des Etats"⁹⁷.

1. *L'autodétermination externe de l'Etat*

Le plus souvent, et cela ne surprendra pas, les dispositions constitutionnelles relatives à l'autodétermination se réfèrent à l'autodétermination externe de l'Etat en cause, à son droit à l'indépendance face à l'extérieur.

⁹³ Voir *supra* ch. I.1.b-c.

⁹⁴ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, ITA-1997-1-001.

⁹⁵ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, ITA-1997-1-002.

⁹⁶ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, POR-1997-3-008.

⁹⁷ AS/Pol (1996) 24, p. 8. C'est à l'aspect interne du droit à l'autodétermination en droit international que fait allusion la Cour suprême du *Canada*, lorsqu'elle déclare que, dans la mesure où la population du Québec constituerait un "peuple", son autodétermination s'exerce déjà dans le cadre du Canada (Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, CAN-1998-3-002).

Ainsi, la référence à "l'unité et la liberté de l'Allemagne par une libre autodétermination" dans la constitution allemande⁹⁸ concerne aussi bien l'autodétermination interne que l'autodétermination externe réalisée par la réunification.

Dans d'autres Etats, l'accent est par contre clairement mis sur l'autodétermination externe. Tel est le cas d'Etats qui ont récemment acquis ou recouvré leur indépendance. Le droit à l'autodétermination de la nation *croate* et à sa souveraineté en tant qu'Etat⁹⁹ doit être compris comme visant la sécession d'avec la Yougoslavie : la Constitution a été adoptée alors que cette République faisait encore partie de la fédération yougoslave. La Constitution *slovène* contient des dispositions analogues¹⁰⁰. Dans le même sens, on peut encore mentionner la Constitution du *Bélarus*¹⁰¹ et celle de l'*Estonie*¹⁰².

Le droit à la *sécession* est même mentionné explicitement, dans le préambule de la constitution *croate*, comme un élément du droit à l'autodétermination et à la souveraineté en tant qu'Etat. La *Croatie*, tout comme la *Slovaquie*, elle aussi issue de la dissolution d'un Etat, prévoient par ailleurs une possibilité d'association, respectivement d'union avec d'autres Etats, mais en réservant la possibilité d'une sécession ultérieure¹⁰³.

2. Une autodétermination à l'intérieur de l'Etat ?

- a. L'absence, dans la plupart des constitutions, de normes relatives à une autodétermination, non pas de l'Etat en cause, mais à l'intérieur de cet Etat, ne suscitera guère d'étonnement. Cependant, certains Etats prévoient de telles règles. En *Afrique du Sud*, "le droit du peuple sud-africain dans son ensemble à l'autodétermination... n'exclut pas, dans le cadre de ce droit, la reconnaissance de la notion de droit à l'autodétermination d'une communauté partageant un patrimoine culturel et linguistique commun, dans un cadre territorial dans la République ou de toute autre manière, déterminée par la législation nationale"¹⁰⁴. L'autodétermination exclut ici le droit à la sécession, comme le précisent les termes "dans la République", mais non la création de collectivités publiques spécifiques, sur la base de normes législatives nationales. La question de la portée du droit collectif à l'autodétermination en droit constitutionnel sud-africain a d'ailleurs été posée à la Cour constitutionnelle sud-africaine dans le cadre du processus de certification de la Constitution. La Cour constitutionnelle a déclaré que l'autodétermination, telle que prévue par un principe constitutionnel que devait respecter le texte final de la constitution, ne comprend aucun notion d'indépendance politique ou de séparation. Elle se rapporte clairement à ce qui peut être fait dans le cadre de l'exercice autonome des droits d'association des individus, dans la société civile d'un Etat souverain¹⁰⁵. De même, "l'autodétermination des peuples dans la Fédération de *Russie*" est considérée comme un des fondements de la structure fédérale, tout comme "son intégrité comme Etat"¹⁰⁶. Dans tous ces cas, on a donc affaire à une forme d'autodétermination *interne*, qu'elle soit de nature politique ou plus strictement socio-culturelle.

⁹⁸ Préambule, précité.

⁹⁹ Préambule et art. 140.2 de la Constitution.

¹⁰⁰ Préambule et art. 3.1.

¹⁰¹ Art. 9.1.

¹⁰² Préambule.

¹⁰³ Art. 135 de la Constitution croate; art. 7 et 93.1 de la Constitution slovaque.

¹⁰⁴ Art. 235 de la Constitution.

¹⁰⁵ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, 1996-3-020.

¹⁰⁶ Art. 5.3 de la Constitution russe.

- b. La Cour suprême du *Canada* s'est prononcée sur la possibilité d'une éventuelle sécession du Québec, en l'absence de disposition constitutionnelle relative à l'autodétermination ou à la sécession. Elle a constaté que la province du Québec n'a pas, en vertu de la Constitution canadienne ni d'ailleurs du droit international, le droit de faire directement sécession du Canada. En effet, une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession compromettrait les liens d'interdépendance noués entre les habitants des provinces et territoires du Canada et basés sur des valeurs communes, qui comprennent notamment le fédéralisme et le respect des minorités. La sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement en vertu de la Constitution, c'est-à-dire sans négociations, avec les autres participants à la fédération, dans le cadre constitutionnel existant. Par contre, chacun des participants à la fédération peut prendre l'initiative de modifications constitutionnelles, y compris en vue d'une sécession; ce droit emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel. Sans qu'un droit à l'autodétermination ou à la sécession soit reconnu, l'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire, en réponse à une question claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Des négociations devraient s'ouvrir suite à un tel vote, qui exigerait la conciliation de divers droits et obligations entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada¹⁰⁷.
- c. Sans qu'il soit explicitement question d'autodétermination, les modifications de limites territoriales à l'intérieur des Etats - y compris la création de nouvelles entités -, peuvent être soumises à l'accord des populations concernées, notamment dans les Etats fédéraux. Cela peut être considéré comme une forme d'autodétermination à l'intérieur de l'Etat. Ainsi, en *Allemagne*, la modification des limites des Länder est soumise à référendum dans les Länder concernés ainsi que, plus spécialement, dans le territoire dont il s'agit de modifier l'appartenance, sous réserve des modifications touchant un territoire ne comptant pas plus de 50.000 habitants, qui requièrent uniquement la consultation des communes et arrondissements concernés¹⁰⁸. Dans le même sens, on peut citer les plébiscites qui ont conduit à la création du canton du Jura en *Suisse* ou, en *Moldova*, le référendum organisé sur les principes énoncés par le Règlement de la Gagaouzie. En *Autriche*, la redélimitation du territoire d'un Land ne peut s'effectuer que sur la base de lois constitutionnelles concordantes de la Fédération et du Land dont le territoire est redélimité¹⁰⁹. En *Russie*, l'opinion des populations des territoires concernés est prise en compte lors de la modification des limites des territoires dans lesquels s'exerce l'autoadministration locale¹¹⁰, tandis que les frontières entre les sujets de la Fédération peuvent être modifiées d'un commun accord, sous réserve de l'approbation du Conseil de la Fédération¹¹¹.

Des règles analogues s'appliquent dans certains Etats unitaires. Ainsi, au *Portugal*, la création de régions administratives comme la modification de leurs limites sont soumises à un référendum aussi bien national que régional¹¹². En *Croatie*, le territoire des unités administratives locales est déterminé par une loi après consultation des habitants, dont l'opinion doit s'exprimer d'une façon garantissant la crédibilité et l'impartialité des résultats¹¹³.

¹⁰⁷ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, CAN-1998-3-002.

¹⁰⁸ Art. 29, 118 et 118a de la Constitution.

¹⁰⁹ Art. 3.2 de la Constitution.

¹¹⁰ Art. 131.2 de la Constitution.

¹¹¹ Art. 67.3 et 102.1.a de la Constitution.

¹¹² Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, POR-1993-1-007.

¹¹³ Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, CRO-1998-1-008.

- d. Enfin, les textes constitutionnels peuvent concerner à la fois les aspects interne et externe de l'autodétermination, comme la constitution allemande, qui mentionne la "libre autodétermination"¹¹⁴ ou la constitution sud-africaine, qui se réfère au "droit du peuple sud-africain dans son ensemble à l'autodétermination, tel que manifesté dans cette constitution"¹¹⁵. Dans ces cas, il n'est cependant pas question d'autodétermination d'une partie de l'Etat ou du peuple.

3. *Autodétermination et décolonisation*

La question de l'autodétermination en rapport avec la décolonisation sort du cadre du présent rapport¹¹⁶. Toutefois, le droit constitutionnel de certaines anciennes puissances coloniales contient des normes touchant ce thème. D'après le Préambule de la Constitution *française*, "la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles...". "Le *Portugal* continue à assumer les responsabilités qui lui incombent, conformément au droit international, visant à promouvoir et à garantir le droit à l'autodétermination et à l'indépendance de Timor oriental"¹¹⁷. En outre, "le Portugal obéit, en matière de relations internationales, aux principes... du droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance"¹¹⁸.

Conclusion

C'est sans surprise que le présent rapport confirme l'une de ses prémisses: par nature, comme norme fondamentale de l'Etat, la constitution n'est pas favorable à la sécession. Elle insiste au contraire sur des notions telles que l'intégrité territoriale, l'indivisibilité de l'Etat ou l'unité nationale. Dans certains cas, ces principes permettent des restrictions aux droits fondamentaux. Comme l'indique la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de telles restrictions doivent toutefois être conformes au principe de la proportionnalité, et donc n'intervenir que dans les cas les plus graves.

Le terme d'autodétermination, contrairement à celui de sécession, est loin d'être étranger au droit constitutionnel. Cependant, il est polysémique et peut se référer, notamment:

- à la décolonisation, dans les rares cas où cette question se pose encore;
- au droit à l'indépendance d'un Etat déjà constitué ou d'une partie d'Etat devenue depuis Etat souverain (autodétermination externe de l'Etat);
- au droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et l'orientation de leur développement (autodétermination interne);
- à l'affirmation de certains droits fondamentaux, notamment en matière culturelle.

D'autres formes d'autodétermination peuvent s'exercer au sein de l'Etat dans le plein respect de l'intégrité territoriale. Peuvent être mentionnés, outre l'autonomie culturelle déjà citée, le fédéralisme, le régionalisme, voire l'autonomie locale. En particulier, la création de collectivités publiques - et notamment d'entités fédérées - et la modification de leurs limites peuvent constituer une forme d'autodétermination. Une telle compréhension large de l'aspect interne de l'autodétermination vise à éviter des conflits qui pourraient comporter un risque de sécession.

¹¹⁴ Préambule, par. 3.

¹¹⁵ Art. 235 de la Constitution sud-africaine.

¹¹⁶ Sur la question, voir le rapport AS/Pol (1996) 24, pp. 9-10, 13.

¹¹⁷ Art. 293.1 de la Constitution.

¹¹⁸ Art. 7.1 de la Constitution.

En bref, si la sécession est très généralement étrangère au droit constitutionnel, l'autodétermination, comprise avant tout sous son aspect interne, est par contre un élément souvent retenu, mais qui doit en être dissocié.