



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/SR(2004)002

**RAPPORT SOUMIS PAR LE PORTUGAL
CONFORMEMENT A L'ARTICLE 25, PARAGRAPHE 1 DE LA
CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITES NATIONALES**

(Reçu le 23 décembre 2004)

**RAPPORT SOUMIS PAR RÉPUBLIQUE PORTUGAISE CONFORMÉMENT À
L'ARTICLE 25, PARAGRAPHE 1, DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES
(15.12.2004)**

Première partie

Introduction ; cadre historique et politique – L'élaboration de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après dénommée Convention-cadre), entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, est le résultat de la décision prise lors du premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui a eu lieu à Vienne au mois d'octobre 1993. Devant les profonds changements politiques, économiques et sociaux récemment intervenus dans les pays de l'Europe centrale et orientale, les représentants des États membres du Conseil de l'Europe ont alors décidé de créer un instrument juridique de type conventionnel visant à protéger les minorités nationales établies dans ces régions de l'Europe en raison des « bouleversements de l'histoire », contribuant de ce fait à la paix et à la stabilité de l'ensemble du continent. Le Portugal partage la préoccupation de respecter les droits, les libertés et les garanties fondamentales des personnes appartenant à ces minorités nationales ainsi que les objectifs généraux de paix et de sécurité en Europe. Pour cette raison, malgré sa situation géographique distincte de celle des pays auxquels cette initiative s'adressait, son parcours historique différent et également sa physionomie sociale, culturelle et juridique diverse, la République portugaise, dans un acte de solidarité politique, a signé et ratifié la Convention-cadre qui est entrée en vigueur à l'égard du Portugal le 1^{er} septembre 2002.

Informations de caractère général sur la politique concernant la protection des « minorités nationales » de l'État partie – La République portugaise ne dispose pas d'une politique à l'égard des « minorités nationales » puisque son ordre juridique ne connaît pas la figure des « minorités nationales ». Il est connu que le droit international public, dans son état d'élaboration actuel, n'intègre pas une notion universellement reconnue du concept de « nation » ou du concept qui lui est accessoire de « minorité nationale » et que la Convention-cadre elle-même ne contient pas une telle notion. Cela s'explique par la diversité des interprétations de ces concepts adoptées par les États parties à la Convention-cadre, du fait de la variété de leurs traditions politiques et juridiques. Le Portugal a, quant à lui, adoptée tout au

long de son histoire une conception civique de « nation » qui écarte par conséquent la reconnaissance de « minorités nationales » sur son territoire. Dans l'ordre constitutionnel portugais il n'y a pas de distinction entre nationalité et citoyenneté : la « nation » est composée par la communauté des citoyens et la Constitution considère comme étant des citoyens portugais « tous ceux que la loi ou une convention internationale défini comme tels ». Quant à la loi sur la nationalité, elle n'établit aucun critère de nature ethnique, religieuse ou linguistique pour l'attribution de la nationalité portugaise. L'adoption séculaire du principe du *jus soli* pour l'attribution de la nationalité a contribué et continue de contribuer à l'enrichissement culturel de la « nation » portugaise, qui est donc définie comme un ensemble de citoyens d'origines multiples mais rassemblé dans une communauté politique unie, où sont en vigueur les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination en raison notamment de l'ascendance, du lieu de naissance, de l'origine ethnique, de la langue ou de la religion.

La non reconnaissance de l'existence de « minorités nationales », politiquement significatives, n'implique pas l'inexistence de minorités sociales de fait, définies en fonction d'une multiplicité de critères : minorités ethniques, religieuses, linguistiques, de mode de vie ou autres. La Constitution de la République portugaise ne fait référence dans aucun de ses articles à l'existence de minorités à caractère politique (« minorités nationales ») ou simplement social ; cependant, plusieurs textes de loi font référence à des minorités sociales de fait tels que les minorités ethniques (il faut signaler l'existence d'un Haut-commissariat ayant pour objectif de favoriser l'intégration des immigrants et des minorités ethniques au sein de la communauté nationale) ou religieuses (face au statut dominant, en termes sociaux mais pas légaux, de l'Eglise Catholique Romaine, la loi prévoit certaines garanties en faveur des cultes religieux minoritaires, par exemple en ce qui concerne l'accès aux médias publics). Par ailleurs, l'auto-organisation même de la société civile, découlant de l'exercice du droit fondamental d'association, permet à tous les types de groupes minoritaires de s'exprimer librement, dans les limites fixées par la loi. Cependant, l'ordre constitutionnel portugais ne conçoit pas la segmentation du corps politique national en fonction des différentes origines et des différents choix des citoyens, lesquels ont une expression sociale et peuvent aussi, dans certains cas, jouir d'une reconnaissance légale, mais qui ne sont pas censés être déterminants sur le plan politique. À titre d'exemple des conséquences de ce principe, on peut signaler l'existence d'une interdiction constitutionnelle expresse des partis fondés sur la religion – ce qui n'est évidemment pas en contradiction avec l'exercice de la liberté religieuse que l'on sait

existante au Portugal. Comme il est fort bien dit dans le Rapport explicatif de la Convention-cadre, la simple existence de différences objectives, constitutives de minorités sociales de fait, n'implique pas nécessairement l'existence de « minorités nationales » - et pour leur part, les autorités portugaises estiment que lesdites minorités de fait ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention-cadre.

Statut du droit international public dans l'ordre juridique de l'État partie – En ce qui concerne les rapports entre le droit national et les normes figurant dans les traités ou accords internationaux, la doctrine en vigueur au Portugal établit que ces dernières ont un caractère « supralégal », en ce sens qu'elles prévalent sur la loi nationale, mais « infraconstitutionnel » puisqu'elles ne peuvent en toute circonstance aller à l'encontre d'une disposition de la Constitution de la République.

Informations sur le caractère fédéral ou unitaire de l'État partie – La Constitution définit la République portugaise comme étant un État unitaire, cette définition devant, cependant, être articulée avec le respect des principes de l'autonomie locale et régionale. La reconnaissance de ce dernier a conduit à ce que la Constitution prévoit l'existence des Régions autonomes des Açores et de Madère, dotées de compétences élargies et d'organes législatifs et exécutifs propres. Il faut dire, cependant, que la création de ces Régions autonomes résulte du fait de leur éloignement géographique du restant territoire et non pas d'une quelconque (et inexistante) spécificité de leur population par rapport à la restante population nationale.

Bref aperçu de l'histoire de l'État partie – En ce qui concerne la date de l'indépendance du Portugal, les historiens sont partagés : les uns avancent la date de 1139 (date à laquelle le premier monarque portugais a adopté le titre de « Roi du Portugal ») ; les autres celle de 1143 (date à laquelle ce titre a été reconnu par le royaume voisin et par le Saint-Siège). En tout cas, le Portugal est l'un des plus anciens États européens, avec presque neuf siècles d'existence (y compris une période de soixante ans, de 1580 à 1640, d'union royale avec l'Espagne). Les frontières portugaises, délimitées, pour l'essentiel, au XIII^{ème} siècle, sont probablement les frontières terrestres les plus anciennes de l'Europe. La République portugaise a été proclamée en 1910 (étant de ce fait la quatrième république la plus ancienne en Europe). L'actuelle Constitution date de l'année 1976, ayant été rédigée et approuvée après la Révolution du 25 avril 1974, qui a mis un terme à un régime autoritaire en place pendant 48 ans. Membre fondateur de l'Alliance Atlantique, le Portugal est devenu membre du Conseil de l'Europe en

1976 et de l'Union Européenne en 1986. L'expansion maritime portugaise, qui s'est initiée en 1415 et s'est étendue à des territoires en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie et en Océanie, a donné lieu à un ensemble de pays dont la langue officielle est le portugais, qui composent aujourd'hui la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP) et avec lesquels le Portugal entretient des relations d'amitié et de coopération très étroites. Cette expansion est aussi à l'origine d'une communauté de plus de deux cents millions de lusophones sur les cinq continents, qui place la langue portugaise au rang de troisième langue européenne la plus parlée dans le monde.

Informations relatives à la situation démographique de l'État partie – La population du Portugal est actuellement d'environ 10,5 millions d'habitants, correspondant à une densité de 114 habitants/km². Tenant compte du vieillissement de la population et de la diminution de la natalité constatés lors du dernier recensement de la population (en 2001), le léger accroissement de la population dont il fait également état est exclusivement dû à l'augmentation de l'immigration (en provenance principalement des pays africains de langue officielle portugaise, du Brésil et des pays de l'Europe orientale, surtout de Moldova et de l'Ukraine). Ces données confirment le changement structurel intervenu ces dernières décennies qui a transformé le Portugal, pays traditionnellement d'émigrants, en un pays de destination d'immigration. Malgré la grande hétérogénéité de ses origines ethniques, consécutive aux multiples courants migratoires que le Portugal a connu tout au long des siècles, la population portugaise présente des indices très élevés d'homogénéité culturelle, notamment en termes linguistiques. Dans ce domaine, outre le portugais et mis à part les idiomes utilisés par les immigrants les plus récents, il n'existe, en tant que dialecte, que le « mirandês » parlé par quelques centaines de personnes de la région de Miranda do Douro, dans le nord-est du pays.

Informations relatives à la situation économique de l'État partie – Le produit intérieur brut du Portugal s'élevait en 2003 à environ 130 milliards d'euros, correspondant à environ 12.500 euros par habitant ; en termes de parité de pouvoir d'achat, le PIB portugais correspond à près de 75% de la moyenne de l'Union européenne, devant s'accroître, selon les prévisions, de 1% en 2004. Le taux d'inflation au Portugal se situe actuellement à 2,5% et le chômage atteint environ 6,5% de la population active. En ce qui concerne d'autres indicateurs macroéconomiques, le déficit budgétaire devra atteindre 2,9% en 2004 et la dette publique près de 60% du PIB.

Deuxième partie

Article 1 – Le Portugal a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

Article 2 – Il n'existe pas de « minorités nationales » espagnoles au Portugal ni de « minorités nationales » portugaises en Espagne. Les excellentes relations de bon voisinage, d'amitié et de coopération existantes entre le Portugal et l'Espagne sont le fruit du respect, par les deux pays, des droits de l'Homme et des principes de l'État de droit et de la démocratie et de leur option commune pour l'intégration européenne.

Article 3 – Comme il a été mentionné plus haut, l'ordre juridique portugais ne connaît pas la figure des « minorités nationales ». L'actuelle Constitution de la République portugaise, ainsi que la tradition juridique et politique qui l'a précédée, privilégie, non pas la segmentation du corps politique par l'attribution d'une valeur politique aux différences sociales de fait, mais plutôt l'accès de tous les habitants du pays à la citoyenneté, quelles que soient leurs origines ethniques, linguistiques, religieuses ou autres. Pour atteindre cet objectif, fondé sur une conception universaliste et ouverte de la citoyenneté et sur une conception civique et non pas exclusivement ethnique de la « nation » portugaise, les différentes lois portugaises relatives à la nationalité ont adopté traditionnellement, comme il a été aussi dit auparavant, le principe du *jus soli*. Actuellement, la loi prévoit l'octroi automatique de la nationalité à tous les immigrants dits de « deuxième génération » dès lors que les parents respectifs résident légalement au Portugal depuis plus de dix ans (six ans s'il s'agit de ressortissants de pays de langue portugaise). Les mêmes délais sont appliqués pour la naturalisation volontaire des immigrants dits de « première génération » (en appliquant aussi la même présomption légale selon laquelle les immigrants de langue portugaise ont tendance à s'intégrer plus rapidement dans la communauté nationale). Il faut signaler que la loi portugaise ne contient aucune

interdiction expresse à la dite « double nationalité », les autorités s'en tenant, par respect du principe de l'égalité, à appliquer également la loi interne à l'égard de ceux parmi les citoyens portugais qui possèdent une autre nationalité. Il faut aussi signaler que, en raison des mêmes principes humanistes et universalistes qui inspire traditionnellement la législation portugaise sur la nationalité, la loi stipule qu'il ne peut y avoir des apatrides nés sur le territoire portugais, raison pour laquelle tous les nouveau-nés au Portugal ne possédant pas une autre nationalité acquièrent d'office la nationalité portugaise.

Article 4 – La Constitution de la République portugaise énonce le principe de l'égalité selon lequel tous les citoyens jouissent de la même dignité sociale et sont égaux devant la loi et nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique ou de sa condition sociale.

Article 5 - Indépendamment de l'inexistence de minorités nationales sur le territoire portugais, les droits, les libertés et les garanties fondamentales prévus par la Constitution permettent à tous – nationaux et ressortissants étrangers – l'exercice sur le territoire portugais des pratiques culturelles, linguistiques et religieuses mentionnées dans cet article, dans les limites fixées par la loi.

Article 6 – En vertu de sa Constitution, le Portugal s'oblige à poursuivre une politique extérieure d'amitié et de coopération avec tous les autres États. De ce principe découle la fonction prioritaire que les gouvernements successifs de la République accordent au dialogue avec d'autres peuples et d'autres cultures (qui s'exprime, notamment, par le soutien accordé depuis sa création au Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe). Il faut signaler, cependant, que le dialogue interculturel constitue un objectif tant sur le plan de la politique extérieure qu'intérieur, et qu'en cette dernière qualité il constitue une importante dimension de la politique d'intégration des immigrants au sein de la communauté nationale. A ce propos, et à titre d'exemple, il convient de signaler la mise en œuvre en 1991 d'un Programme intitulé « Enseignement pour Tous » qui a pour but premier de promouvoir le succès scolaire, en tant que condition d'accès à la citoyenneté pleine, chez les enfants appartenant à des minorités ethniques et linguistiques, ainsi que de promouvoir les valeurs de la tolérance, du dialogue et la solidarité entre les différentes ethnies et cultures. Il faut signaler que la loi portugaise punit

les actes de discrimination raciale ou religieuse de peines pouvant aller jusqu'à 8 ans d'emprisonnement. Cette interdiction s'étend à la création d'organisations à caractère raciste ou xénophobe, à l'incitation à la haine ou à la violence raciale ou religieuse et à la diffamation ou injure proférée à l'encontre de particulier ou de groupe de personnes en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse (y compris par la négation de crimes contre l'humanité).

Articles 7 à 10 – Le droit de réunion et de manifestation, la liberté d'association, la liberté de conscience, de religion et de culte, la liberté d'expression et d'information, la liberté de création culturelle et la liberté d'apprendre et d'enseigner mentionnés dans ces articles de la Convention-cadre sont garantis par la Constitution portugaise. En raison du principe constitutionnel de l'universalité, tous les nationaux et tous les ressortissants étrangers résidents au Portugal jouissent de ces droits et ces libertés, dans les limites fixées par la loi. La Constitution et la loi garantissent également le pluralisme des médias, qui doivent notamment refléter la diversité ethnique, culturelle et religieuse du pays. Indépendamment du fait que la langue officielle du pays est le portugais et du fait qu'elle est la seule utilisée par l'administration, il existe au Portugal (outre le libre accès aux médias étrangers) des médias en langues étrangères (notamment des journaux et des programmes de radio en langue russe, qui est utilisée par celui qui est probablement le plus grand groupe linguistique d'immigrants non-lusophones). Il faut signaler que les médias, comme d'ailleurs l'ensemble des œuvres culturelles, ne sont pas soumis à un quelconque examen préalable.

Article 11 – Conformément à la législation en vigueur, les noms des citoyens portugais doivent être écrits dans l'alphabet latin, ne doivent contenir d'expressions infamantes ou autres susceptibles de porter atteinte à la personne et doivent contenir un minimum de deux et un maximum de six prénoms et noms de famille confondus, correspondant à deux prénoms, deux noms de famille du côté de la mère et deux noms de famille du côté du père. En vertu du principe constitutionnel de l'égalité homme-femme, l'inclusion des noms de l'un ou l'autre des parents, ainsi que l'ordre dans lequel ils sont placés, dépend de leur volonté commune (de même, aux termes de la loi, aucune discrimination ne peut être faite entre les enfants nés pendant le mariage et hors mariage). Selon ce même principe de l'égalité, chacun des époux peut adopter jusqu'à deux noms de l'autre, dans les mêmes conditions.

Articles 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19 e 22 – Bien qu'il n'existe pas au Portugal de « minorités nationales », les articles ici visés font référence à des questions de caractère général,

susceptibles de faire l'objet d'observations de la part des autorités portugaises (liberté d'apprendre et d'enseigner, liberté d'expression et d'information, principes constitutionnels de l'égalité et de l'universalité, relations extérieures et droits, libertés et garanties fondamentales) ; cependant, le contenu de ces observations éventuelles figure déjà dans les observations qui précèdent, auxquelles le lecteur est renvoyé.

Articles 16, 20, 21 et 30 – Étant donné l'inexistence de « minorités nationales » au Portugal et vu le contenu spécifique de ces articles de la Convention-cadre, les autorités portugaises estiment que les articles visés n'appellent pas d'observations particulières.