

## L'identité nationale par-delà les frontières : l'exemple de la Hongrie

par Priscilla MONGE, Docteur en droit public

« Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire n'en font qu'une constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenir ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis »<sup>1</sup>. Cette formule de Renan, qui trouve dans la mémoire collective les fondements de la nation, a une résonance particulière lorsque l'on s'intéresse aux rapports que la Hongrie entretient avec son peuple historique. Avec la signature du Traité de Trianon, le 4 juin 1920, et la redéfinition des frontières, la Hongrie perd les deux tiers de son territoire et, avec eux, un tiers de sa population. Ainsi, à partir de 1919, « la Hongrie de Trianon n'eut plus que 93.000 km<sup>2</sup> sur les 300.000 km<sup>2</sup> que représente le bassin hongrois, c'est-à-dire un territoire bien plus exigu que celui qu'habitaient effectivement les Hongrois, et ceci bien que le démembrement du pays eût pour base le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes »<sup>2</sup>. La nation hongroise devient alors une « nation partagée »<sup>3</sup>. Les blessures provoquées par le Traité de Trianon, encore vécu aujourd'hui comme un drame national et injuste ayant infligé un traumatisme profond à la nation hongroise, constituent une ressource mémorielle privilégiée dans le discours politique des gouvernements hongrois depuis la chute du bloc soviétique en 1989. Le poids de l'histoire est d'autant plus déterminant que « le passé et son culte tiennent une place essentielle dans la formation et la consolidation des nations »<sup>4</sup>.

Si les États multinationaux portent généralement une attention particulière à la protection de leurs minorités nationales exogènes<sup>5</sup>, la Hongrie est suspectée de mener une véritable politique de réunification de la nation historique dans le bassin des Carpates. Les suspicions d'irrédentisme se renforcent progressivement avec la construction, par étapes, du concept de « nation hongroise unifiée ». En 2001, une première loi visant à préserver l'identité nationale magyare au-delà des frontières est adoptée. Fondée sur le concept de nation culturelle visant à la protection et au renforcement des liens culturels et linguistiques de la communauté magyare, la loi fait une première référence à la « nation hongroise dans son ensemble ». En 2010, avec le retour au pouvoir du parti de centre-droit FIDESZ de Viktor Orbán, la loi sur la naturalisation simplifiée va offrir aux minorités magyares exogènes la nationalité hongroise sans condition de résidence, et ainsi créer un lien juridique entre la Hongrie et les membres de la communauté nationale exogène qui en font la demande. La dernière étape de la politique de réunification de la nation historique va être franchie avec l'adoption de la nouvelle Loi fondamentale de la Hongrie qui constitutionnalise le concept de « nation hongroise unifiée » et d'une loi organique électorale de décembre 2011 qui offre aux

---

<sup>1</sup> RENAN (E.), *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, Agora-pocket, 1992, p. 54.

<sup>2</sup> KÁDÁR (L.) cité in COLLOT (P.-A.), *Le principe de non-discrimination au regard de l'appartenance nationale dans le droit constitutionnel des États tchèques, slovènes et hongrois*, Clermont-Ferrand, LGDJ, 2006, p. 213.

<sup>3</sup> PIERRÉ-CAPS (S.), *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Éd. Odile Jacob, 1995, p. 213.

<sup>4</sup> SYLVESTRE (J.-P.), « Avant-propos », in CHARLOT (P.), GUENANCIA (P.), SYLVESTRE (J.-P.), *Continuité et transformations de la nation*, Dijon, Éd. universitaires de Dijon, 2009, p. 6.

<sup>5</sup> Les minorités nationales de la Hongrie dispersées après la signature du Traité de Trianon sont traditionnellement dénommées les « minorités magyares ». Nous utiliserons donc le terme de minorités nationales hongroises vivant en dehors des frontières, de Hongrois vivant en dehors des frontières ou de minorités magyares à usage de synonyme.

nationaux hongrois, sans condition de résidence, le droit de vote pour les scrutins de liste aux élections législatives.

La Hongrie offre ainsi « un excellent modèle de justice politique et de l'histoire comme instrument politique ainsi qu'un exemple de la manière dont le passé a été utilisé, détourné et construit comme une part de la mémoire »<sup>6</sup>. Toutefois, si la politique menée par la Hongrie laisse clairement transparaître sa stratégie irrédentiste, chaque étape respecte, parfois à la marge, la légalité internationale. La politique est ambivalente, le discours est ambigu mais la légalité est toujours respectée. Cela soulève un certain nombre de difficultés en ce que la politique de la nation hongroise aboutit à une remise en cause des frontières au sein de l'Union européenne, et même de l'Union européenne elle-même. Elle crée des tensions avec les États voisins, et notamment avec la Slovaquie. Elle soulève des interrogations quant aux moyens de sanction dont dispose l'Union européenne face à un État dont la politique compromet les relations de « bon voisinage » dans le bassin des Carpates.

Avec la politique menée par le gouvernement hongrois, on assiste à une déconstruction politique et juridique par étapes de l'histoire. Sur fond de rhétorique de protection de la nation culturelle, la politique a d'abord cherché à développer et à préserver les liens culturels et linguistiques de la communauté magyare au-delà des frontières (I). Depuis 2010, les concepts culturel et politique de nation semblent avoir été fusionnés dans le concept de « nation hongroise unifiée », remettant par-là même en cause de manière virtuelle les frontières dessinées par le Traité de Trianon (II).

## **I. Le concept de « nation culturelle hongroise » : de la préservation de l'identité nationale magyare à la réunification spirituelle de la nation historique**

En 1989, l'effondrement du bloc soviétique va provoquer un réveil identitaire qui va particulièrement affecter la Hongrie. Outre l'importance de la population magyare située hors des frontières, c'est le traitement infligé par certains États-résidents en tant que partie de l'ancien peuple dominant visant à gommer les particularités de leur identité, notamment pendant la période communiste, qui va conduire au resserrement spirituel de la nation hongroise par-delà les frontières (A). La communauté internationale va alors se montrer particulièrement attentive à l'attitude de la Hongrie à l'égard de son peuple historique en fixant le cadre du traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent et en neutralisant le concept de nation culturelle (B).

### **A. L'ambivalence des rapports entre l'État hongrois et les « Hongrois vivant en dehors des frontières »**

La blessure de Trianon constitue une ressource mémorielle privilégiée dans le discours politique des gouvernements hongrois qui vont se succéder à partir de 1989. Si le sort des minorités nationales hors frontières est un enjeu qui préoccupe l'ensemble de la classe politique hongroise, de sorte que l'on ne constate pas de véritable rupture malgré les alternances<sup>7</sup>, c'est dans les discours politiques des partis de droite que les formules sont les plus symboliques mais aussi les plus ambiguës. Ainsi, lorsqu'il est désigné premier chef du

---

<sup>6</sup> DEÁK (I.) cité in COLLOT (P.-A.), *Le principe de non-discrimination au regard de l'appartenance nationale dans le droit constitutionnel des États tchèques, slovènes et hongrois*, op. cit., p. 213.

<sup>7</sup> CAPELLE-POGACEAN (A.), « La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2002, n° 1028, pp. 72-73.

gouvernement dans la période post-communiste, le conservateur József Antall n'hésite pas à se déclarer « dans l'âme le Premier ministre de quinze millions de Hongrois »<sup>8</sup>, alors que la Hongrie ne compte que dix millions d'habitants ! Il en est de même de Viktor Orbán qui, arrivé aux affaires en 1998, va se présenter comme le défenseur « de la réunification spirituelle de la Nation »<sup>9</sup>.

La volonté de conserver des liens étroits entre la Hongrie et la communauté magyare exogène va trouver une première expression dans le texte révisé de la Constitution en 1989<sup>10</sup>. Aux termes de l'article 6 § 3, « la République de Hongrie se considère responsable du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières et favorise le maintien de leurs relations avec la Hongrie »<sup>11</sup>. L'article ne fait pas référence à la nation hongroise et le concept n'imprègne que faiblement la Constitution qui ne le mentionne qu'à une seule reprise, à l'article 29, pour indiquer que le Président de la République est le symbole de « l'unité de la nation »<sup>12</sup>. La Constitution ne construit pas encore formellement le concept d'unité de la Nation hongroise par-delà les frontières. Pourtant, il est possible de s'interroger sur les termes employés par l'article 6 § 3 qui semblent déjà traduire l'ambivalence des rapports qu'entretient la Hongrie avec sa nation historique. La référence aux *Hongrois*, fussent-ils établis en dehors des frontières de la Hongrie, renvoie, dans l'acception classique, au concept de citoyen alors qu'à l'évidence les Hongrois visés par l'article sont citoyens d'un autre État. Dans le rapport fait au nom de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>, le rapporteur Jürgens refuse d'utiliser le terme de *Hongrois* pour évoquer les minorités magyares vivant dans les pays voisins, au motif que le terme doit être réservé aux citoyens hongrois vivant sur le territoire de la Hongrie. Le rapporteur Jürgens désigne dès lors les minorités nationales exogènes de la Hongrie sous le terme de *Magyars*. Certains auteurs traduisent de manière différente l'article 6 de la Constitution hongroise pour évoquer « les magyars » vivant en dehors des frontières<sup>14</sup>. Il faut donc être prudent car, à défaut d'être une science exacte, l'exercice de traduction peut créer, ou au contraire ignorer, certaines différences conceptuelles. Il semble bien que ce soit le cas s'agissant de la Hongrie. Le nom hongrois de la Hongrie est en effet « Magyarország ». Cela signifie que les citoyens hongrois sont, sans la déformation de la traduction, des « Magyars ». La distinction entre Magyar et Hongrois résulte donc d'une construction conceptuelle étrangère à la Hongrie. Néanmoins, pour éviter toute ambiguïté, la Constitution aurait pu

---

<sup>8</sup> BUSTAN (R.), *Les relations roumano-hongroises dans la perspective de la construction européenne*, Publibook, 2007, p. 653.

<sup>9</sup> Cité in CAPELLE-POGACEAN (A.), « La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne », *op. cit.*, p. 69.

<sup>10</sup> Il ne s'agit pas d'une nouvelle Constitution au sens formel mais d'une révision complète de la Constitution de 1949. Sur les conditions de modification de la Constitution de 1949, voir JAKAB (A.), SONNEVEND (P.), « Une continuité imparfaite : la nouvelle Constitution hongroise », *Jus politicum*, 2012, n° 8, <http://www.juspoliticum.com/Une-continuite-imparfaite-la.html>, pp. 2-3.

<sup>11</sup> Cette traduction, et notamment la référence aux *Hongrois*, est celle que l'on retrouve dans l'article écrit par l'ambassadeur de Hongrie en France. TRÓCSÁNYI (L.), « L'adoption de la Loi fondamentale de Hongrie : discussions sur quelques dispositions de la Loi fondamentale », *Constitutions*, 2011, p. 445.

<sup>12</sup> On trouve également une référence aux nations à l'article 6 : « La République de Hongrie renonce à la guerre comme moyen de résoudre les différends entre les nations... ».

<sup>13</sup> Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *Le traitement préférentiel des minorités nationales par l'État-parent : le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les hongrois vivant dans les pays voisins* (« Magyars »), 13 mai 2003, Doc. 9744 rév., § 1.

<sup>14</sup> Voir en ce sens, COLLOT (P.-A.), *Le principe de non-discrimination au regard de l'appartenance nationale dans le droit constitutionnel des États thèque, slovène et hongrois*, *op. cit.*, p. 213.

faire référence aux minorités nationales hongroises en dehors de ses frontières<sup>15</sup>. Il faut toutefois souligner que la Constitution hongroise ne se distingue pas, de ce point de vue, des constitutions de ses États voisins. Ainsi, par exemple, l'article 7(a) de la Constitution de Slovaquie affirme que « la République slovaque soutient la conscience nationale et l'identité culturelle des *Slovaques* vivant à l'étranger, elle soutient leurs institutions établies à ces fins et leurs relations avec la patrie » ou encore de l'article 7 de la Constitution de Roumanie aux termes duquel « l'État 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'État dont ils sont citoyens »<sup>16</sup>. Ces dispositions traduisent ainsi l'attention particulière portée par les États-parents à l'égard de leurs minorités nationales exogènes. Plus originale est, en revanche, l'expression selon laquelle « la Hongrie se considère responsable » du sort des Hongrois vivant en dehors des frontières. La Constitution semble dégager l'idée d'une obligation morale, de valeur constitutionnelle, portée par la Hongrie à l'égard de la nation historique hongroise. Elle crée ainsi une relation juridique particulière qui n'est précisée, ni dans sa nature, ni dans son étendue. L'article 6 constitue ainsi une base légitime, sur le plan juridique, d'une politique de préservation de l'identité nationale hongroise par-delà les frontières.

Sur la base de l'article 6 de la Constitution, les rapports entre la Hongrie et les minorités magyares vont s'institutionnaliser. On peut relever quelques mesures en ce sens. À partir de 1990, un « Secrétariat pour les Hongrois de l'étranger » est mis en place à la Chancellerie du Premier ministre. Renommé « Bureau du gouvernement pour les minorités hongroises de l'étranger » à partir de 1992, celui-ci est en charge de la mise en place des politiques d'appui aux minorités nationales hongroises selon trois axes prioritaires : l'intégration européenne, le dialogue entre la Hongrie et ses minorités de l'étranger et une politique de « bon voisinage »<sup>17</sup>. Parallèlement, la Hongrie va signer, avec un certain nombre de pays voisins, des traités bilatéraux contenant des clauses visant à soutenir les revendications des minorités nationales hongroises<sup>18</sup>.

L'adoption, le 19 juin 2001, de la loi n° LXII/2001 sur les citoyens d'origine hongroise vivant dans les pays voisins<sup>19</sup>, dite « loi sur le statut », va constituer le point de départ du glissement progressif d'une politique de préservation de l'identité nationale magyare vers une véritable politique de réunification de la nation hongroise par-delà les frontières. L'objectif de la loi, à l'initiative de Viktor Orbán, était assumé comme étant le début de la « réunification de la nation hongroise par-delà les frontières ». La mention de « la nation hongroise dans son ensemble », à laquelle appartiennent les Hongrois vivant dans les pays voisins, y est d'ailleurs explicite. La loi, qui vise la préservation et le renforcement de « la conscience de l'identité nationale », organise ainsi une assistance en faveur des minorités nationales appartenant à la

---

<sup>15</sup> Il faut cependant noter que la référence à des nationaux vivant hors des frontières n'est pas une spécificité de la Constitution hongroise. Ainsi en est-il de l'article 7 de la Constitution roumaine, de l'article 7a de la Constitution slovaque, de l'article 5 de la Constitution de slovène, de l'article 6 §2 de la Constitution polonaise ou encore de l'article 12 de la Constitution ukrainienne.

<sup>16</sup> Les exemples de la Roumanie et de la Slovaquie sont choisis à dessein car ce sont les États qui ont eu les réactions les plus virulentes à l'égard de la politique de la nation menée par la Hongrie.

<sup>17</sup> ZOMBORY (M.), « La Hongrie et les minorités hongroises », in BAUER (P.), JACQUES Christian, PLÉSIAT (M.), ZOMBORY (M.), *Minorités nationales en Europe centrale. Démocratie, savoirs scientifiques et enjeux de représentation*, Prague, CEFRES, 2011, pp. 93-94.

<sup>18</sup> Traités signés avec l'Ukraine en 1991, avec la Croatie et la Slovénie en 1992. Voir PIERRÉ-CAPS (S.), *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, op. cit., pp. 214-215.

<sup>19</sup> Cette loi va être adoptée à une majorité écrasante de 93% des députés. Seuls les libéraux de l'Alliance des démocrates libres ne vont pas voter le texte considérant que la loi méconnaissait les règles de l'Union européenne.

communauté culturelle et linguistique « nationale » hongroise se situant dans les États voisins de « Croatie, de Yougoslavie, de Roumanie, de Slovénie, de Slovaquie et d'Ukraine »<sup>20</sup>. Sur la base d'un « certificat de nationalité hongroise »<sup>21</sup> délivré par l'administration publique hongroise sur recommandation d'une organisation représentative des Hongrois à l'étranger<sup>22</sup>, la loi offre un certain nombre de facilités et d'avantages en matière d'éducation, de culture, de santé, de transport et d'accès au marché de l'emploi, dont certains directement applicables sur le territoire des États-résidents. Sa particularité réside donc dans les droits accordés aux minorités nationales sur le territoire des États visés par la loi, en méconnaissance de l'assise territoriale qui fonde la compétence politique et juridique de l'État. Cette loi a été vivement critiquée par les instances européennes et par les États voisins, et notamment par la Slovaquie et la Roumanie<sup>23</sup> qui ont dénoncé les éléments d'extra-territorialité contenus dans la loi. Outre les griefs de fond, la procédure unilatérale et la politique de confrontation menée par la Hongrie, qui l'a conduite à se priver de la consultation des États voisins concernés<sup>24</sup>, ont été particulièrement dénoncées. Le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sévèrement critiqué l'absence de discussions et d'accords bilatéraux, qu'il a considéré comme « peu judicieuse » et susceptible de remettre en cause le principe des « relations de bon voisinage »<sup>25</sup>, et a invité la Hongrie à s'engager sur la voie de la négociation bilatérale. La résolution, adoptée sur le fondement de ce rapport, a rappelé la nécessité de s'abstenir d'adopter des mesures unilatérales susceptibles de compromettre le climat de coopération avec d'autres États<sup>26</sup>. Sous la pression des instances européennes dans la perspective de son intégration à l'Union européenne, la Hongrie a donc conclu des accords avec la Roumanie<sup>27</sup> et avec la Slovaquie<sup>28</sup>.

Mais au-delà de la procédure unilatérale, le fond de la loi invite également à s'interroger. Le « certificat de nationalité hongroise » est un dispositif symbolique en ce qu'il institue un lien juridique direct entre les membres de la communauté magyare exogène et la Hongrie. Même si celui-ci n'offre pas, *stricto sensu*, la double nationalité, il fonde l'idée d'une quasi-nationalité. Certains auteurs développent le concept de « citoyenneté diffuse »<sup>29</sup>. Quelle que soit la formule que l'on retient, cela témoigne de l'ambivalence du lien qui se crée entre la Hongrie et ses minorités nationales exogènes. Certaines dispositions témoignent en effet d'un

---

<sup>20</sup> Champ d'application territorial défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

<sup>21</sup> Chapitre III, articles 19 et suivants.

<sup>22</sup> Plusieurs difficultés concernaient l'attribution de ce certificat de nationalité hongroise. Celui-ci était conditionné par l'obtention d'une recommandation d'une assemblée représentative (Église, association...) sans que des critères objectifs ne soient définis dans la loi. Par ailleurs, le refus de délivrance ne pouvait faire l'objet d'aucun recours.

<sup>23</sup> Il s'agit des deux États qui comptent les populations magyares les plus importantes.

<sup>24</sup> Voir notamment les arguments et commentaires présentés le 26 août 2002 par Monsieur Ionel Olteanu concernant le rapport élaboré par Monsieur Erik Jürgens (AS/Jur (2002) 25 rev du 19 juin 2002) et concernant les observations de la délégation hongroise sur ce rapport (AS/Jur (2002) 30 du 24 juin 2002), AS/Jur (2002) 35.

<sup>25</sup> Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *Le traitement préférentiel des minorités nationales par l'État-parent : le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les hongrois vivant dans les pays voisins (« Magyars »)*, *op. cit.*, § 16-18.

<sup>26</sup> Résolution 1335 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *Le traitement préférentiel des minorités nationales par l'État-parent : le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les hongrois vivant dans les pays voisins (« Magyars »)*, § 8.

<sup>27</sup> Accord roumano-hongrois du 22 décembre 2003 remplacé par la suite par l'accord roumano-hongrois du 23 septembre 2003.

<sup>28</sup> Accord slovaquo-hongrois du 12 décembre 2003.

<sup>29</sup> FOWLER (B.), « Fuzzy citizenship, nationalising political space : a framework for interpreting the Hungarian status law as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe », in KÁNTOR (Z.) *et al.*, *The Hungarian status law : Nation building and/or Minority Protection*, Sapporo, Hokkaido University, Slavic research center, pp. 177-238.

dépassement de la seule logique de préservation de l'identité culturelle et linguistique des minorités magyares. Ainsi en est-il des dispositions en matière d'emploi qui autorisent les « nationaux » hongrois à travailler sur le territoire hongrois sur la base d'un permis de travail accordé pour trois mois<sup>30</sup>. Au-delà de la discrimination que cette disposition opère entre les citoyens des États voisins (ceux qui disposent du « certificat de nationalité hongroise » et les autres), elle participe au maintien d'une identité nationale qui ne saurait être que culturelle. Cela peut être perçu comme une forme de prosélytisme de l'État hongrois à l'endroit des citoyens de ses anciens territoires, sentiment qui se confirme si l'on considère l'exclusion de l'Autriche du champ d'application de la loi. Si son objectif est d'assurer la préservation de l'identité nationale magyare, pourquoi ne vise-t-elle que les citoyens des anciens territoires de la Hongrie pré-Trianon ? L'extension de l'application de la loi aux conjoints et enfants qui ne sont pas d'origine hongroise peut être interprétée, même si elle peut être légitimée par la volonté de préserver l'unité des familles, comme allant dans le même sens<sup>31</sup>. Avec la loi sur le statut, la Hongrie établit donc des liens particuliers avec cette nation hongroise « pluriétatique »<sup>32</sup>, qui ne se limitent plus à la préservation de l'identité culturelle hongroise. La référence, dans la présentation de la loi, à l'unité de la nation hongroise révèle l'ambiguïté des finalités de la politique menée par l'État hongrois. La loi sur la naturalisation simplifiée a été perçue comme une « forme déguisée de double citoyenneté »<sup>33</sup>. La subtilité du dispositif provient de ce que les liens culturels et linguistiques constituent la condition de déclenchement du dispositif légal mais l'esprit et l'objet de la loi s'écartent de manière significative de la seule préservation des liens de cette nature. Sous la pression des États voisins et du Conseil de l'Europe, et à la faveur d'une alternance politique, la loi sur le statut a été amendée le 23 juin 2003. L'objet de la loi a alors été redéfini pour ne plus faire référence au peuple hongrois unifié mais aux « personnes en relation avec l'héritage culturel hongrois », permettant ainsi à la loi de revenir sur le terrain rhétorique de la préservation de l'identité culturelle.

Les tensions créées par la « loi sur le statut » de 2001, notamment en Slovaquie et en Roumanie, va obliger le Conseil de l'Europe à intervenir. Celui-ci va fixer un cadre juridique à la question du traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent qui vise à neutraliser, sur la forme comme sur le fond, les prétentions de réunification de la nation hongroise par-delà les frontières.

## **B. La neutralisation par le droit international du concept de nation culturelle**

La redéfinition des frontières de l'État par le Traité de Trianon, qui a conduit à une dispersion de la nation historique hongroise, a induit une dissociation du concept de nation, qui se dédouble entre une conception politique ou civique et une conception culturelle ou ethno-nationaliste<sup>34</sup>. La « nostalgie des origines »<sup>35</sup> se traduit donc par la coexistence des

---

<sup>30</sup> Article 15 de la loi XVII.

<sup>31</sup> Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapporteur : Erik Jürgens), 13 mai 2003, Doc. 9744 rév., § 32.

<sup>32</sup> KOVÁCS (P.), « The Nation-State : its emergence and its metamorphoses in Hungary and the neighbouring countries », in KOVÁCS (P.), *International Law and Minority protection, Rights of minorities or Law of minorities*, Budapest, Akadémia Kiadó 2000, pp. 9-32.

<sup>33</sup> IORDACHI (C.), « Dual citizenship and policies toward kin minorities in east-central Europe : a comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova », in KÁNTOR (Z.), *The hungarian status law : nation building and/or minority protection*, Sapporo, IEDA Osamu, 2004, pp. 239-269.

<sup>34</sup> NEUMAYER (L.), « "Dépasser Trianon" : les transformations du nationalisme hongrois, de la "politique de la nation" à la protection des minorités dans l'UE », *Politique européenne*, 2012, p. 104.

concepts distincts de nation politique et de nation culturelle<sup>36</sup>. Cela apparaît clairement à la lecture de l'article 1<sup>er</sup> de la « loi sur le statut » qui affirme que celle-ci a vocation à s'appliquer « aux personnes se déclarant de nationalité hongroise, non titulaires de la citoyenneté hongroise... ». Le concept de nation politique vise donc les citoyens hongrois, de sorte que l'État reste, dans cette première approche, « la personnification juridique de la nation »<sup>37</sup>, entendue comme un corps d'individus organisés, soumis à des normes et dotés d'un gouvernement<sup>38</sup>. La nation politique correspond alors au terme hongrois de « állampolgárság », qui renvoie à l'idée d'une « nation-citoyenneté ». La nation culturelle vise quant à elle les membres de la communauté nationale hongroise, quelle que soit leur citoyenneté. Le terme hongrois qui la désigne est celui de « nemzetiség », c'est-à-dire d'une « nation-identité nationale ». Cette dernière propose un dépassement virtuel des frontières pour inclure, dans le concept de nation hongroise, les membres de la communauté magyare vivant en dehors des frontières. La nation culturelle repose donc sur une séparation conceptuelle de l'État et de la nation qui le dépasse.

La loi hongroise sur le statut a conduit le Conseil de l'Europe à intervenir pour fixer le cadre du traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent. Celui-ci a alors adopté une position neutralisante face à l'émergence du concept de nation culturelle supraétatique. S'il est inexact d'affirmer que le droit international « ne laisse aucune place au concept de nation »<sup>39</sup>, il ne saurait être mobilisé pour remettre en cause les frontières des États, le droit international étant davantage fondé sur les concepts de citoyenneté et de nationalité<sup>40</sup>. Si le terme de nationalité est un dérivé tardif de celui de nation<sup>41</sup>, il ne désigne que le lien juridique qui unit l'individu à l'État, de sorte qu'il serait plus opportun pour certains de parler d'« étatalité »<sup>42</sup>. L'assise territoriale de la souveraineté et l'inopérabilité du concept de nation est une approche retenue à dessein à l'issue de la Seconde guerre mondiale pour éviter que ne ressurgissent les revendications des idéologies nationalistes. Ainsi, « tout ordre juridique a pour fonction élémentaire de délimiter la sphère d'activité des sujets de droit. Cette vérité d'évidence est encore plus frappante dans la société internationale, société pluraliste fondée sur la coexistence de communautés indépendantes, où la délimitation spatiale des compétences, c'est-à-dire la délimitation des frontières, traduit une donnée essentielle de la vie interétatique »<sup>43</sup>. Le cadre juridique du traitement préférentiel des

---

<sup>35</sup> WUNENBURGER (J.-J.), « Raison et déraison de l'idée de nation : le clair-obscur du politique », in CHARLOT (P.), GUENANCIA (P.), SYLVESTRE (J.-P.), *Continuité et transformations de la nation*, Dijon, Éd. universitaires de Dijon, 2009, p. 13.

<sup>36</sup> TRÓCSÁNYI (L.), « L'adoption de la Loi fondamentale de Hongrie : discussions sur quelques dispositions de la Loi fondamentale », *Constitutions*, 2011, p. 445.

<sup>37</sup> ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 4<sup>e</sup> éd., 1906, p. 4.

<sup>38</sup> BRUNET (P.), « Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861-1935) », in GAMAS TORRUCO (J.), VALADÉS (D.) (Mexique), JULIEN-LAFERRIÈRE (F.), MILLARD (É.) (France), *Le constitutionnalisme au XX<sup>e</sup> siècle*.

<sup>39</sup> Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapporteur : Erik Jürgens), 13 mai 2003, Doc. 9744 rév., § 22. Il suffit de penser à l'Organisation des Nations unies, et à lire la Charte, pour s'en convaincre.

<sup>40</sup> LANFRANCHI (M.-P.), « Les notions de nationalité et de citoyenneté interrogées par le droit international public », in LANFRANCHI (M.-P.), LECUCQ (O.), NAZET-ALLOUCHE (D.), *Nationalité et citoyenneté*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 41-66.

<sup>41</sup> La première apparition recensée du terme de « nation » date de 1270 (et l'adjectif « national » de 1550) alors que le terme « nationalité » n'est employé qu'en 1807 dans un roman de Madame de Staël. Pour de plus amples développements, voir NOIRIEL (G.), « Socio-historique d'un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIX<sup>e</sup> siècle », in Genèses, 1995, n° 20, pp. 4-23.

<sup>42</sup> LOUIS-LUCAS (P.), *La nationalité française*, Paris, Sirey, 1929, p. 1.

<sup>43</sup> ROUSSEAU (C.), *Droit international public, Tome III, Les compétences*, Paris, Sirey, 1977, p. 231.

minorités nationales par leur État-parent a donc été établi dans le respect du principe de souveraineté des États et notamment dans le respect des règles des accords d'Helsinki<sup>44</sup>, auxquels la Hongrie est partie. C'est la Convention-cadre qui fixe le cadre général d'intervention des États pour la protection des minorités nationales<sup>45</sup>. Après avoir affirmé que les États membres du Conseil de l'Europe s'accordent sur la protection des minorités nationales sur *leur territoire respectif*, la Convention-cadre insiste sur les thèmes de la coopération internationale (article 1), de la coopération transfrontalière (article 18) et de l'intégrité territoriale (article 21). La déclaration du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales du 26 octobre 2001 s'inscrit dans le même sens en affirmant que la protection des droits des minorités nationales « relève de la responsabilité de l'État qui a la juridiction sur les personnes concernées ». C'est la résolution du Conseil de l'Europe adoptée le 25 juin 2003 qui va fixer le cadre juridique spécifique du traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent. Les termes retenus par la résolution enseignent autant que le fond du dispositif. Le Conseil de l'Europe ne fait pas référence aux « nationaux hors des frontières », comme le font la plupart des constitutions d'Europe centrale et orientale<sup>46</sup> mais « aux minorités nationales ». La problématique est ainsi ramenée sur le terrain de la protection des minorités nationales, entendues comme « un groupe de personnes dans un État *qui résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens*, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État, présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques, sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État et enfin sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »<sup>47</sup>. Envisager la problématique sous l'angle des minorités nationales permet de mettre en avant la relation qu'elles entretiennent, non pas avec leur État-parent, mais avec l'État dont elles sont citoyennes, conformément aux principes qui régissent le droit international et les relations interétatiques. Par ailleurs, la résolution fait allusion à l'*État-parent*, et ignore les notions plus émotives de patrie ou de mère-patrie, qui ont tendance à engendrer « des attachements idolâtres »<sup>48</sup>. Ainsi, le Conseil de l'Europe exclut la distinction conceptuelle entre la nation politique et la nation culturelle. Au lien qui s'établit dans les constitutions entre la nation historique et leur « mère-patrie », le Conseil de l'Europe substitue la relation entre l'État-résident et les minorités nationales qui en sont citoyens.

Sur le fond, la protection des minorités nationales autorise les États-parents à intervenir pour préserver l'identité culturelle, linguistique et ethnique de leurs minorités sous réserve du respect de deux conditions<sup>49</sup>. La première d'entre elle concerne la nature des liens que l'État-parent est en droit de préserver. Il ne peut en effet s'agir que de *liens culturels et linguistiques*, à l'exclusion des liens de toute autre nature et notamment politiques. Les liens culturels et

---

<sup>44</sup> Les principes dégagés dans les Accords d'Helsinki, signés le 1<sup>er</sup> août 1975, ont guidé la détermination des règles applicables en matière de traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent : principe d'égalité souveraine et respect des droits inhérents à la souveraineté, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale des États, non-intervention dans les affaires intérieures.

<sup>45</sup> Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1995, STE n° 157.

<sup>46</sup> Cf. *supra*.

<sup>47</sup> Cette définition résulte de la recommandation n° 1201 (1993) relative au protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales (article 1<sup>er</sup>) qui n'a pas été mise en oeuvre.

<sup>48</sup> WUNENBURGER (J.-J.), « Raison et déraison de l'idée de nation : le clair-obscur du politique », *op. cit.*, p. 13.

<sup>49</sup> Résolution 1335 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *Le traitement préférentiel des minorités nationales par l'État-parent : le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les hongrois vivant dans les pays voisins (« Magyars »)*, § 1.



linguistiques ne sauraient donc constituer un prétexte au resserrement des liens politiques. La seconde condition est une condition procédurale, essentielle au regard du droit international. Lorsque les États interviennent pour protéger leurs minorités nationales situées hors des frontières, ils doivent favoriser le dialogue et la coopération avec les États-résidents, de manière à s'assurer que la protection des minorités nationales exogènes respecte la souveraineté territoriale de ces États. Le respect de cette condition procédurale permet ainsi de concilier les intérêts de l'Etat-parent et de l'Etat-résident et de lever les suspicions d'irrédentisme.

Malgré l'intervention de la Commission de Venise, un pas supplémentaire vers la réunification politique de la nation historique hongroise va être franchi, en 2010, suite à la victoire écrasante du parti FIDESZ de Viktor Orbán aux élections législatives. Fort de sa majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, le parti de centre-droit obtient alors la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser son programme politique et adopter une nouvelle Constitution.

## **II. Le concept de « nation hongroise unifiée » : de la nation transfrontalière à la remise en cause des frontières**

Le sort des minorités nationales exogènes de la Hongrie apparaît comme une priorité du nouveau gouvernement Orbán. Élu le 25 avril 2010, la nouvelle majorité adopte immédiatement un nombre important de lois, parmi lesquelles la loi modificative du 26 mai 2010 sur la naturalisation simplifiée. Un an après la victoire législative du FIDESZ, le 25 avril 2011, la nouvelle Loi fondamentale hongroise est adoptée<sup>50</sup>. Ces évolutions juridiques marquent le retour en force du concept de nation hongroise unie, désormais élevé au rang constitutionnel, et confirment les suspicions d'irrédentisme qui pèsent sur la Hongrie.

### **A. L'octroi de la nationalité aux minorités magyares vivant en dehors des frontières : la confusion entre nation politique et nation culturelle hongroises**

La politique menée par le gouvernement à l'égard des minorités magyares hors des frontières va prendre une nouvelle dimension avec l'adoption de la loi modificative du 26 mai 2010 sur la naturalisation simplifiée<sup>51</sup>. Déjà, en 2005, sous la pression de la droite hongroise, la loi sur la citoyenneté de 1993 a été amendée pour faciliter l'obtention de visas de longue durée pour les Hongrois de l'étranger et l'acquisition de la citoyenneté hongroise pour ceux d'entre eux qui s'installaient définitivement en Hongrie. Avec le retour de la droite au pouvoir suite aux élections législatives d'avril 2010, le gouvernement de Viktor Orbán va immédiatement porter son attention sur le sort des minorités magyares hors frontières. Un mois seulement après son arrivée au pouvoir, et fort de sa majorité de 263 sièges au Parlement, il fait voter l'amendement à la loi sur la citoyenneté pour leur faciliter l'acquisition de la nationalité hongroise. Celui-ci a été adopté à une écrasante majorité, par 344 voix<sup>52</sup>, témoignant du consensus dont la question fait l'objet au sein de la classe politique hongroise. La loi sur la naturalisation simplifiée prévoit désormais que pourra, sur demande individuelle, obtenir la nationalité hongroise toute personne ayant elle-même ou ses ascendants la

---

<sup>50</sup> Sur le contexte politique de la Hongrie voir notamment COURRIER (A.-É.), « À propos des "événements politiques en Hongrie"...Quelques clés pour en comprendre le débat juridique », *RIDC*, 2012, n° 1, pp. 310-324.

<sup>51</sup> Amendement de la loi LV de 1993 sur la citoyenneté hongroise. Pour le texte officiel de l'amendement en Hongrois, voir <http://www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf>.

<sup>52</sup> Trois députés seulement ont voté contre, et cinq se sont abstenus.

nationalité hongroise, ou une origine hongroise présumée « avec vraisemblance »<sup>53</sup>, et justifiant de la connaissance de la langue hongroise, sans condition de résidence. Aucune limite temporelle n'est ainsi fixée dans l'arbre généalogique du demandeur, ce qui réveille les suspicions d'irrédentisme qui pèsent sur la Hongrie et témoigne de l'ambiguïté que celle-ci entretient avec le passé.

Si les questions de nationalité relèvent de la compétence réservée des États<sup>54</sup>, le droit international impose, dans ce domaine, certaines limites à « leur liberté d'action »<sup>55</sup> car si l'attribution de la nationalité est un acte unilatéral qui engage l'État, celui-ci produit aussi des effets juridiques sur le plan international à l'égard d'autres États<sup>56</sup>. L'acte souverain de naturalisation ne peut donc s'exercer que dans les limites fixées par le droit international, qui prohibe les naturalisations collectives formelles de personnes vivant hors des territoires de l'État, en ce qu'elles méconnaissent la compétence territoriale des États<sup>57</sup>. Par ailleurs, s'agissant spécifiquement de naturalisations extraterritoriales, le droit international impose l'existence d'un lien de rattachement effectif entre l'État et l'individu car « la naturalisation n'est pas une chose à prendre à la légère. La demander et l'obtenir n'est pas un acte courant dans la vie d'un homme. Elle comporte pour lui, rupture d'un lien d'allégeance et établissement d'un autre lien d'allégeance. Elle entraîne des conséquences lointaines et un changement profond dans la destinée de celui qui l'obtient »<sup>58</sup>. L'exigence internationale de lien de rattachement effectif permet ainsi d'assurer un équilibre entre les intérêts de l'individu, de l'État de naturalisation et de l'État d'origine<sup>59</sup>. Il est alors possible de s'interroger sur la conformité au droit international de la loi hongroise sur la naturalisation simplifiée. S'il ne s'agit pas d'une naturalisation collective *ex lege*, la loi précisant que la nationalité ne peut être obtenue que sur demande individuelle, il est possible de se demander, compte tenu du nombre de personnes concernées et de leur origine ethnique, s'il ne s'agit pas d'une naturalisation collective *de facto*. Le gouvernement hongrois a donc veillé à préserver la légalité internationale formelle du dispositif même si, à l'évidence, l'esprit de la loi contrarie les règles du droit international en la matière. Par ailleurs, l'attribution sélective de la nationalité sur la base de critères ethniques ou raciaux méconnaît l'interdiction de discrimination qui gouverne le droit international de la nationalité. Toutefois, si les différences de traitement dans l'attribution de la nationalité entre des citoyens d'un même État sur la base de critères ethniques ou raciaux doivent être considérées comme arbitraires au regard du droit international<sup>60</sup>, dans le cadre de la naturalisation, c'est-à-dire de l'acquisition dérivée de la nationalité, les liens culturels et ethniques sont considérés comme un critère pertinent d'identification du lien de rattachement effectif de l'individu à l'État. La Cour internationale de justice considère, dans l'arrêt *Nottebohm*, que « la nationalité est un lien juridique ayant à sa

---

<sup>53</sup> Prouver « avec vraisemblance » l'origine hongroise se traduit en pratique par la délivrance d'un acte de naissance. Voir RAUSZER (S.), « La loi modificative du 26 mai 2010 sur la naturalisation simplifiée, première matérialisation du nouveau régime hongrois », *Nouvelle Europe*, 14 mars 2012, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1453>.

<sup>54</sup> La citoyenneté, la naturalisation ou la délivrance d'un passeport relèvent normalement de la compétence exclusive de l'État. Voir en ce sens l'article 3 de la Convention européenne sur la nationalité entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000, STCE n° 166.

<sup>55</sup> Doc. NU A/CN.4/472/Add. 1 (1996).

<sup>56</sup> PETERS (A.), « Les changements collectifs de nationalité », in *Droit international et nationalité*, Paris, Éd. Pedone, 2012, p. 167.

<sup>57</sup> Voir en ce sens, WEIS (P.), *Nationality and statelessness in international law*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979, p. 102.

<sup>58</sup> CIJ, 6 avril 1955, *Affaire Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), *Rec.* 1955, p. 4.

<sup>59</sup> PETERS (A.), « Les changements collectifs de nationalité », *op. cit.*, p. 182.

<sup>60</sup> Voir en ce sens, REZEK (J.-F.), « Le droit international et la nationalité », *RCADI*, 1986-III, n° 198, pp. 354-355.

base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments »<sup>61</sup>. S'agissant de la Hongrie, l'appréciation de ces liens est d'autant plus déterminante que le dispositif est applicable sans condition de résidence. Dès lors, il n'existe pas de lien de rattachement factuel entre l'individu et l'État hongrois. Encore une fois, les conditions légales protègent formellement le dispositif en exigeant une origine hongroise et la connaissance de la langue hongroise. Toutefois, dans la mesure où il n'existe pas de limite temporelle, l'intensité du lien peut parfois être très superficielle. Le lien effectif ne saurait ainsi éternellement se transmettre d'une génération à une autre, sauf à créer et à raviver en permanence des tensions que l'histoire a réglées, souvent dans la douleur. Il apparaît alors nécessaire de considérer que l'octroi de la nationalité à des étrangers résidant hors du territoire doit être assorti d'une obligation de résidence sur le territoire de l'État de naturalisation<sup>62</sup>. La naturalisation simplifiée, qui concerne potentiellement entre 2,5 et 3 millions d'individus, peut alors être assimilée à une naturalisation collective *de facto*, nonobstant les précautions prises par le gouvernement hongrois. Celles-ci peuvent être perçues comme un prétexte pour masquer la réalité de la politique de naturalisation collective sur des critères ethniques conduite par la Hongrie et, partant, comme un acte inamicale, voire hostile, à l'égard des autres États. Ainsi, quand bien même la loi sur la naturalisation respecterait la légalité internationale, la politique hongroise crée des tensions dans le Bassin des Carpates, où les États voisins ont diversement accueilli la loi hongroise. La Roumanie, qui avait fortement réagi à la loi sur le statut de 2001, a eu une réaction modérée. Ayant elle-même modifié sa loi sur la nationalité au printemps 2009 pour faciliter la délivrance de passeports roumains à ses minorités nationales de Moldavie, elle a assuré sa coopération à Budapest dans la délivrance des passeports hongrois. C'est la Slovaquie qui a eu la réaction la plus forte. Se fondant sur l'article 7 de la Convention européenne sur la nationalité, qui autorise la déchéance de nationalité lorsque l'un de ses ressortissants acquiert de manière volontaire la nationalité d'un autre État, elle a immédiatement réagi à l'amendement sur la naturalisation simplifiée hongroise en adoptant une loi sur l'interdiction de la double nationalité en Slovaquie. Cette mesure de rétorsion immédiate témoigne de la tension interétatique grandissante<sup>63</sup> que soulève la politique de la nation menée par la Hongrie. Le premier ministre slovaque, Robert Fico, a fait part de sa crainte que le sud de la Slovaquie, principalement habité par des slovaques d'origine hongroise, soit considéré comme une partie intégrante du territoire de la Hongrie<sup>64</sup>. Dès lors si, sur le fond, la loi sur la naturalisation simplifiée peut être considérée comme respectant la légalité internationale, elle la méconnaît en ce qu'elle remet en cause les rapports interétatiques de « bon voisinage ».

La loi hongroise aboutit ainsi à une remise en cause virtuelle des frontières des États. Plus encore, elle conduit à s'interroger sur la perméabilité des frontières de l'Union européenne. Avec la délivrance de passeports hongrois à des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, comme la Serbie ou l'Ukraine, une signature de Budapest suffit à faire entrer des milliers de ressortissants extra-européens en Europe. À titre de comparaison, il faut la signature des vingt-huit États membres pour intégrer l'Islande à l'Union européenne et offrir à ses 325.000 ressortissants le droit de travailler et de circuler librement dans l'espace Schengen. Si cette question n'est pas propre à la problématique

<sup>61</sup> CIJ, 6 avril 1955, *Affaire Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), *Rec.* 1955, p. 23.

<sup>62</sup> WEIS (P.), *Nationality and statelessness in international law*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>63</sup> De son côté, la Slovaquie avait elle-même adopté, en juillet 2009, une loi interdisant l'utilisation des langues minoritaires dans les administrations, principalement à destination des minorités magyares.

<sup>64</sup> FICO (R.), « La Hongrie exporte sa peste brune », *Le Figaro.fr*, 4 juin 2010.

hongroise, elle doit conduire à s'interroger plus particulièrement dans le cadre de la politique de réunification de la nation par-delà les frontières, menée par la Hongrie.

Le 18 avril 2011, soit un an jour pour jour après la victoire du parti FIDESZ aux élections législatives, la nouvelle Loi fondamentale hongroise est adoptée. Elle marque l'étape la plus symbolique de la réunification de la nation historique hongroise par-delà les frontières.

## **B. De la constitutionnalisation du concept de « nation hongroise unifiée » à la double citoyenneté : la réunification politique de la nation historique hongroise**

Au terme d'un processus constitutionnel critiqué<sup>65</sup>, le Parlement hongrois a adopté, le 18 avril 2011, une nouvelle Loi fondamentale aux accents nationalistes qui marque une véritable rupture rhétorique avec les Constitutions précédentes<sup>66</sup>. Elle confirme le sentiment d'une Hongrie nostalgique qui entretient des liens ambigus avec le passé. Ainsi le préambule de la Constitution, dénommé « Profession de foi nationale », affirme que la nation hongroise « promet de préserver l'unité intellectuelle et spirituelle [d'une] nation déchirée dans les tempêtes du siècle passé » ou encore que la Loi fondamentale est « un contrat entre les Hongrois *du passé*, du présent et du futur ». La Loi fondamentale hongroise semble ainsi contrarier l'idée selon laquelle : « Écrite par des hommes de leur temps, toute constitution est fille de son époque dont elle exprime les aspirations et traduit les inquiétudes dominantes »<sup>67</sup>. Elle semble au contraire être la Constitution d'une autre époque, celle d'une époque où les frontières de la Hongrie s'étendaient à tout le bassin des Carpates<sup>68</sup>. Ces déclarations sont d'autant plus importantes que la valeur symbolique généralement accordée aux préambules des Constitutions<sup>69</sup> se transforme, dans la nouvelle Loi fondamentale hongroise, en véritable directive d'interprétation à destination du législateur et de la Cour constitutionnelle. En effet, aux termes de l'article R, « les dispositions de la Loi fondamentale doivent être interprétées conformément à leurs fins, à la profession de foi nationale et aux acquis de [la] Constitution historique ». C'est donc à la lumière du préambule qu'il convient d'interpréter le nouvel article D relatif au sort des Hongrois vivant en dehors des frontières.

L'article D de la Loi fondamentale affirme désormais que : « Gardant à l'esprit qu'il y a *une seule nation hongroise unie*, la Hongrie *assume la responsabilité* du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières, et doit encourager la survie et le développement de leurs communautés ; elle soutient leurs efforts pour préserver leur identité hongroise, affirmer leurs droits individuels et collectifs, établir des communautés autonomes et prospères dans leur pays natal, et elle encourage leur coopération, entre elles et avec la Hongrie ». À la différence de l'article 6 § 3 de la Constitution de 1989, l'article D de la Loi fondamentale fait expressément référence à la nation hongroise, et ce alors même que la Commission de Venise

---

<sup>65</sup> Il a notamment été reproché au gouvernement de Viktor Orbán d'avoir proposé un texte qui ne faisait pas l'objet d'un consensus parmi les forces politiques et la société civile, l'opposition n'ayant pas participé à l'élaboration du projet de Constitution. Voir en ce sens l'avis de la Commission de Venise sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, CDL-AD(2011)001, §§ 14-19 et l'avis de la Commission de Venise sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, CDL-AD(2011)016, § 11.

<sup>66</sup> JAKAB (A.), SONNEVEND (P.), « Une continuité imparfaite : la nouvelle Constitution hongroise », *op. cit.*

<sup>67</sup> COINTET (J.-P.), « L'écriture de la Constitution de 1958 : le poids de l'histoire », in MAUS (D.), FAVOREU (L.), PARODI (J.-L.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, Economica, 1992, p. 37.

<sup>68</sup> La Profession de foi nationale fait d'ailleurs référence à « l'homme du bassin des Carpates ».

<sup>69</sup> PONTTHOREAU (M.-C.), *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2010, p. 270. SMITH (E.), « Les fonctions symboliques des Constitutions », in TROPER (M.), CHAGNOLLAUD (D.) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 1, Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 767.

avait émis plusieurs réserves sur l'utilisation du concept de nation<sup>70</sup>. Le texte ne fait aucune référence à la nation culturelle ou au maintien de liens de nature culturelle ou linguistique. Au contraire, en mentionnant l'« unité » de la nation hongroise, la Constitution opère une fusion entre les concepts politique et culturel de nation. La séparation conceptuelle qui distinguait la nation culturelle de la nation politique<sup>71</sup> s'est effacée au profit d'une vision monolithique du concept de nation. Il n'existe désormais qu'une « seule nation hongroise unifiée », dont une partie importante se situe en dehors des frontières de la Hongrie. À la séparation conceptuelle entre nation culturelle et nation politique se substitue désormais une distinction entre la communauté *politique* hongroise et la communauté *nationale* hongroise. Alors que les minorités nationales ou ethniques vivant sur le territoire hongrois intègrent la communauté politique hongroise<sup>72</sup>, les minorités magyares de l'étranger font, quant à elles, partie intégrante de la communauté nationale. Si dans la conception territoriale de la nation, cette dernière constitue un facteur d'inclusion des minorités ethniques vivant sur le territoire, la Loi fondamentale semble au contraire en faire usage à des fins d'exclusion pour distinguer les membres de la nation hongroise, des citoyens de l'État hongrois.

Cette Constitution est vécue par les pays voisins, et notamment par la Slovaquie, comme un élément de confirmation de la stratégie irrédentiste de la Hongrie. Les références à l'« unité de la nation hongroise », aux « Hongrois du passé » ou encore à la « grandeur future de la Hongrie »<sup>73</sup> laissent penser que la réunification de la nation hongroise a pour finalité la remise en cause des frontières établies après le Traité de Trianon. Cette intuition est encore confirmée si l'on considère que la Hongrie « se sentait responsable » des Hongrois vivant en dehors des frontières dans la Constitution de 1989 et, qu'aux termes de l'article D, elle en porte désormais la responsabilité. La Commission de Venise a relevé que cette formule relativement générale et imprécise était propre à susciter des inquiétudes<sup>74</sup> dans la mesure où le terme de « responsabilité » semble autoriser la prise de décisions et de mesures en faveur des personnes hongroises citoyennes d'un autre État, sur le territoire de ce dernier. En effet, en affirmant que la Hongrie encourage la « survie des communautés » - et non de l'identité nationale magyare, et en soutenant les efforts déployés pour « créer des organes autonomes des communautés » et pour faire appliquer « leurs droits individuels et collectifs », la Hongrie risque de provoquer des conflits de compétences, d'autant que ces éléments d'extraterritorialité s'inscrivent en méconnaissance des règles internationales fixées en la matière. En effet, il n'appartient pas à la Hongrie de décider si les minorités nationales vivant sur les territoires d'autres États peuvent jouir de droits collectifs ou créer leurs propres organes autonomes. Il revient donc à la Hongrie, dans la mise en œuvre de l'article D, de veiller à respecter la priorité des dispositifs supranationaux existants en matière de protection des minorités nationales ainsi que les principes de souveraineté territoriale des États, de la règle *pacta sunt servanda*, des relations amicales entre les États et les droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment le principe de non-discrimination. Malgré l'article Q § 2

---

<sup>70</sup> Cf. *supra*.

<sup>71</sup> Certains auteurs défendent encore la distinction entre les concepts de nation culturelle et de nation politique. Voir en ce sens, TRÓCSÁNYI (L.), « L'adoption de la Loi fondamentale de Hongrie : discussions sur quelques dispositions de la Loi fondamentale », *Constitutions*, 2011, p. 445.

<sup>72</sup> Le préambule de la Loi fondamentale, dénommé Profession de foi nationale, indique en effet que « les groupes ethniques qui vivent avec nous font partie de la communauté politique hongroise et sont parties constitutives de l'État ».

<sup>73</sup> « Nous croyons que nos enfants et nos petits-enfants rendront *la Hongrie plus grande encore* par leur talent, leur persévérance et leur force morale ». Cette phrase du préambule interroge. S'agit-il d'une grandeur politique, économique sur la scène internationale ou d'une grandeur territoriale ? Le doute est permis.

<sup>74</sup> Avis de la Commission de Venise sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, CDL-AD(2011)016, § 41.

de la Loi fondamentale, qui affirme que « la Hongrie assure la cohérence entre le droit international et le droit hongrois, afin de remplir ses obligations juridiques internationales », il importe de rester vigilant sur la mise en œuvre de l'article D, d'autant que, comme l'indique l'article R, les dispositions de la Constitution doivent être interprétées conformément à la Profession de foi nationale. L'article R a néanmoins fait l'objet d'une interprétation audacieuse de la Cour constitutionnelle<sup>75</sup>. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la quatrième révision de la Loi fondamentale de Hongrie<sup>76</sup>, elle a en effet précisé « qu'elle entendait désormais interpréter les dispositions de la Loi fondamentale de manière à former un système cohérent, en prenant notamment en considération le droit de l'Union européenne, les traités internationaux et les règles généralement acceptées du droit international »<sup>77</sup>. Le rôle de la Cour constitutionnelle apparaît ainsi déterminant et il est essentiel, afin d'apaiser les tensions dans le Bassin des Carpates, que celle-ci accepte cette fonction correctrice « pour tirer le meilleur du texte ».<sup>78</sup>

La dernière étape de la réunification politique de la nation historique par-delà les frontières résulte de la loi cardinale, adoptée en décembre 2011, qui ouvre aux nationaux hongrois d'outre-frontières le droit de vote pour les scrutins de liste aux élections législatives<sup>79</sup>. La loi organique a donc fait le choix d'offrir aux nationaux sur les territoires des États voisins des droits politiques, sans condition de résidence. Cette décision pourrait apparaître légitime pour corriger la discrimination opérée entre les nationaux hongrois, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, d'autant que l'octroi de la double nationalité et de la double citoyenneté constitue un acte légal au regard du droit international et une pratique courante dans de nombreux États. En revanche, le critère territorial, qui implique une résidence sur l'État où s'exerce le droit de vote, apparaît comme un critère commun et légitime de distinction dans l'octroi de droits politiques. Avec cette loi, il ne s'agit plus de préserver les liens de nature culturelle ou linguistique avec ses minorités nationales exogènes. La nature de ces liens est redevenue politique. La déconstruction juridique de l'histoire semble ainsi achevée.

---

<sup>75</sup> Dans une précédente décision, la Cour constitutionnelle avait affirmé que « la signification des dispositions particulières de la Constitution apparaît uniquement au gré d'une logique d'interprétations toujours nouvelles, aux termes desquelles la Cour constitutionnelle prend en considération tout à la fois les spécificités de l'affaire en cause et ses propres interprétations passées ». Décision 33/2102 (VII.17) du 16 juillet 2012, MK 95-2012, § 114. Sur l'annulation de la jurisprudence constitutionnelle par le pouvoir constituant dérivé voir COLLOT (P.-A.), « Difficulté contre-majoritaire et usage impérieux du pouvoir constituant dérivé au regard de la quatrième révision de la Loi fondamentale de Hongrie », *RFDC*, 2013/4, n° 96, pp. 802-805.

<sup>76</sup> Après avoir rappelé que « dans le cadre d'un système de séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle dispose d'un pouvoir limité. Partant, la Cour constitutionnelle ne peut dégager de sa compétence le contrôle de la Constitution et des révisions de la Constitution sans une autorisation constitutionnelle expresse », elle a précisé que « la compétence de la Cour constitutionnelle ne peut être exclue en matière de contrôle des dispositions de la Constitution quant à leur invalidité au regard du droit public ». Décision 61/2011 (VII.13) du 12 juillet 2011, MK 80-2011, § 290, 317.

<sup>77</sup> Décision II/648/2013 du 21 mai 2013, § 48 (non publiée) citée *in* COLLOT (P.-A.), « Difficulté contre-majoritaire et usage impérieux du pouvoir constituant dérivé au regard de la quatrième révision de la Loi fondamentale de Hongrie », *op. cit.*, p. 804.

<sup>78</sup> JAKAB (A.), SONNEVEND (P.), « Une continuité imparfaite : la nouvelle Constitution hongroise », *op. cit.*, p. 20.

<sup>79</sup> La Loi fondamentale renvoie à la loi organique le soin de déterminer dans quelles conditions les nationaux hongrois peuvent bénéficier du droit de vote. Aux termes de l'article XXIII, « la loi organique peut soumettre, partiellement ou totalement, l'exercice du droit de vote à l'obligation de résider en Hongrie et l'éligibilité à d'autres conditions ».

La politique de réunification de la nation historique hongroise par-delà les frontières doit conduire à une réflexion plus profonde autour du concept de nation. Au-delà des difficultés propres à la Hongrie, il convient de s'interroger sur la manière de concilier le « sentiment du maintien d'un socle communautaire indivisible et extrêmement ancien »<sup>80</sup> avec la remise en cause croissante des frontières à l'heure de la globalisation. Au moment où l'on s'interroge sur l'existence d'une nation européenne <sup>81</sup>, il apparaît alors essentiel de préserver « l'attachement (...) profond des peuples et de leurs dirigeants aux idéaux et aux réalisations concrètes de la nation »<sup>82</sup> car comme l'écrivait Renan, « la souffrance en commun unit plus que la joie ».

---

<sup>80</sup> SYLVESTRE (J.-P.), « Avant-propos », in CHARLOT (P.), GUENANCIA (P.), SYLVESTRE (J.-P.), *Continuité et transformations de la nation*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>81</sup> SOULIER (G.), « Existe-t-il une nation européenne », in CHARLOT (P.), GUENANCIA (P.), SYLVESTRE (J.-P.), *Continuité et transformations de la nation*, Dijon, Éd. universitaires de Dijon, 2009, pp. 125-137.

<sup>82</sup> SYLVESTRE (J.-P.), « Avant-propos », in CHARLOT (P.), GUENANCIA (P.), SYLVESTRE (J.-P.), *Continuité et transformations de la nation*, *op. cit.*, p. 5.