



**Doc. 13229**

10 juin 2013

## **Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe  
(Commission de suivi)

Corapporteurs: Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et  
Mme Jana FISCHEROVÁ, République tchèque, Groupe démocrate européen

### *Résumé*

Le 25 janvier 2011, une proposition de résolution sur les «Graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie» a été déposée contenant une demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie. Dans son projet de résolution sur ce sujet, la commission de suivi souligne un certain nombre d'évolutions inquiétantes du processus de réforme constitutionnelle en Hongrie soulevant de graves questions quant au respect par les autorités des principes fondamentaux de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

L'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs, qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie soulève de graves inquiétudes. Ce nouveau cadre a introduit une concentration excessive des pouvoirs, accru les pouvoirs discrétionnaires et réduit à la fois l'obligation de nombreuses institutions de l'Etat et d'organismes réglementaires de rendre compte et le contrôle légal auxquels ils sont soumis. De plus, la commission exprime sa vive préoccupation sur la réduction des pouvoirs et compétences de la Cour constitutionnelle et la volonté des autorités d'utiliser la majorité des deux tiers au sein du parlement pour contourner les arrêts de la Cour constitutionnelle. Ceci soulève également des questions quant au respect du principe de la prééminence du droit.

En adhérant au Conseil de l'Europe, la Hongrie s'est volontairement engagée à respecter les normes les plus exigeantes possibles en matière de fonctionnement des institutions démocratiques, de protection des droits de l'homme et de respect de la prééminence du droit. Malheureusement, les développements exposés dans le rapport suscitent de profondes et vives inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le pays satisfait encore à ces obligations. Par conséquent, la commission de suivi recommande d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie jusqu'à ce que les sujets de préoccupation mentionnés, entre autres, dans le projet de résolution et le rapport qui l'accompagne, aient été traités de manière satisfaisante.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12490](#), Renvoi 3744 du 11 mars 2011.  
Mme Fischerová a démissionné de ses fonctions en tant que rapporteure le 22 avril 2013.



## Sommaire

## Page

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de résolution .....                                                                                                                                                       | 3  |
| B. Exposé des motifs, par Mme Lundgren et Mme Fischerová, corapporteurs .....                                                                                                       | 6  |
| 1. Procédure .....                                                                                                                                                                  | 6  |
| 2. Introduction .....                                                                                                                                                               | 8  |
| 2.1. Activité législative .....                                                                                                                                                     | 9  |
| 2.2. Nouvelles institutions et réformes majeures .....                                                                                                                              | 10 |
| 3. Réforme constitutionnelle .....                                                                                                                                                  | 11 |
| 3.1. Les amendements à «l'ancienne Constitution» .....                                                                                                                              | 12 |
| 3.2. Le processus d'adoption de la Loi fondamentale .....                                                                                                                           | 12 |
| 3.3. Le recours excessif à des lois cardinales et à des dispositions cardinales .....                                                                                               | 14 |
| 3.4. Les dispositions transitoires de la Loi fondamentale .....                                                                                                                     | 16 |
| 3.5. Amendements à la Loi fondamentale .....                                                                                                                                        | 16 |
| 4. Equilibre des pouvoirs .....                                                                                                                                                     | 17 |
| 4.1. Loi cardinale CCIII sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie .....                                                                                                   | 18 |
| 4.2. La Cour constitutionnelle (loi cardinale CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle) .....                                                                                      | 20 |
| 4.3. Lois cardinales régissant le système judiciaire .....                                                                                                                          | 24 |
| 4.4. Législation applicable aux médias .....                                                                                                                                        | 28 |
| 5. Autres lois Cardinales .....                                                                                                                                                     | 32 |
| 5.1. Loi cardinale CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information ....                                                                           | 32 |
| 5.2. Loi cardinale CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et sur le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses ..... | 33 |
| 5.3. Loi cardinale CLXXIX de 2012 sur les droits des nationalités .....                                                                                                             | 35 |
| 5.4. Loi cardinale CXI de 2011 sur la protection de la famille .....                                                                                                                | 35 |
| 6. Conclusions .....                                                                                                                                                                | 36 |

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire se félicite du rapport sur la demande d'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie, qui a été établi à la suite de la proposition de résolution «Graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie» (Doc. 12490). Elle en prend note et soutient les conclusions et les recommandations émises par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la Loi fondamentale et sur plusieurs lois cardinales de la Hongrie, à la demande, entre autres, de la commission de suivi de l'Assemblée, et s'associe à ces conclusions et recommandations.
2. La Constitution et les lois organiques y afférentes sont le fondement du fonctionnement juridique et démocratique d'un pays. Elles établissent les règles démocratiques et le cadre de base pour la protection des droits de l'homme de ses citoyens et pour le respect de l'Etat de droit. Du point de vue de l'Assemblée, le cadre constitutionnel doit donc être stable et s'appuyer sur une large acceptation de la société et un vaste consensus politique.
3. L'Assemblée regrette que la constitution hongroise et les lois cardinales associées aient été adoptées dans une hâte et une opacité incompatibles avec une procédure véritablement démocratique et qu'elles ne soient pas, par conséquent, fondées sur un consensus entre le plus grand nombre possible de forces constituant l'échiquier politique de la société hongroise. La légitimité démocratique du nouveau cadre constitutionnel hongrois s'en trouve affaiblie.
4. L'Assemblée considère que le recours excessif aux lois et dispositions cardinales – dont toute modification nécessite une majorité des deux tiers – et pour une vaste série de sujets peut nuire aux principes démocratiques. Pour l'Assemblée, ce comportement pourrait être interprété comme une tentative de la majorité actuellement au pouvoir de graver ses valeurs et préférences politiques dans le marbre de la Constitution dans le but de contrôler les orientations de la politique nationale bien au-delà du mandat qu'elle a reçu des électeurs hongrois. Le nombre d'institutions et d'organismes de contrôle créés ou modifiés par les autorités témoigne à lui seul de cette intention. Le contrôle de la politique nationale et du cadre réglementaire bien au-delà du mandat actuel du pouvoir en place soulève d'importantes questions quant à la compatibilité du nouveau cadre constitutionnel avec les principes essentiels de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9 et STE n° 5).
5. Un cadre constitutionnel devrait se fonder sur des valeurs largement acceptées dans la société. En conséquence, l'Assemblée regrette que le cadre constitutionnel récemment adopté comprenne plusieurs déclarations et dispositions qui codifient des normes et valeurs controversées et conflictuelles au sein de la société hongroise. Cette situation porte atteinte à la légitimité démocratique et à l'acceptabilité sociale du cadre constitutionnel, ce qui est source de préoccupation.
6. L'Assemblée est profondément inquiète de l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie. Ce nouveau cadre a introduit une concentration excessive des pouvoirs, accru les pouvoirs discrétionnaires et réduit à la fois l'obligation de nombreuses institutions de l'Etat et d'organismes réglementaires de rendre compte et le contrôle légal auxquels ils sont soumis.
7. Pour l'Assemblée, la réduction des pouvoirs et compétences de la Cour constitutionnelle, qui est une institution importante d'équilibrage et de stabilisation du système politique en Hongrie, est une preuve supplémentaire de l'érosion du système de séparation des pouvoirs dans ce pays. Dans ces circonstances, le fait que la coalition au pouvoir ait utilisé sa majorité des deux tiers au parlement pour passer outre des décisions de la Cour constitutionnelle et réintroduire dans la Constitution des dispositions qui avaient été invalidées par cette cour a suscité des inquiétudes.
8. Entre mai 2010 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'ancienne constitution a été modifiée 12 fois. Depuis cette date, la nouvelle Loi fondamentale a déjà été modifiée à quatre reprises, la dernière fois dans des proportions considérables. La modification incessante de la Constitution au nom d'intérêts politiques partisans étroits porte atteinte à la stabilité dont a besoin le cadre constitutionnel. De plus, l'Assemblée tient à souligner que la principale raison justifiant qu'une majorité qualifiée des deux tiers soit requise en matière constitutionnelle est de protéger le cadre constitutionnel de modifications frivoles par un parti au pouvoir et de garantir que la Constitution soit basée sur le consensus le plus large possible entre l'ensemble des forces politiques en ce qui concerne les fondements juridiques et démocratiques de l'Etat. Le fait de disposer d'une majorité des deux tiers ne dégage jamais un parti ou une

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 25 avril 2013.

coalition au pouvoir de l'obligation de rechercher un consensus et de respecter les vues et intérêts de la minorité et d'en tenir compte. La volonté de la coalition gouvernementale en Hongrie d'utiliser sa majorité exceptionnelle des deux tiers pour faire passer en force des réformes contrevient à ces principes démocratiques.

9. L'Assemblée déplore l'adoption récente de ce qui est appelé le «quatrième» amendement à la Constitution en dépit des recommandations de nombreux experts nationaux et internationaux et à l'encontre de l'avis explicite des partenaires internationaux de la Hongrie. Le fait que ce quatrième amendement comporte intentionnellement plusieurs dispositions précédemment déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle hongroise et/ou épinglées comme contraires aux normes et principes européens par la Commission de Venise est inacceptable et amène à s'interroger sur la volonté des autorités en place de respecter les normes et standards européens.

10. Les analyses de la Constitution et de plusieurs lois cardinales effectuées par des experts de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe soulèvent un certain nombre de questions quant à la compatibilité de certaines dispositions avec les normes et standards européens, y compris avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Assemblée invite instamment les autorités hongroises à réduire le nombre de domaines régis par des Lois et dispositions cardinales et à exploiter pleinement les recommandations de la Commission de Venise.

11. De plus, l'Assemblée appelle les autorités hongroises, en ce qui concerne:

11.1. la Loi sur la liberté de religion et le statut des églises:

11.1.1. à supprimer des compétences du parlement, qui est par nature un organe politique, le droit de reconnaître à un groupe confessionnel le statut d'église et à veiller à ce que ce type de décisions soient prises par une autorité administrative impartiale, sur la base de critères juridiques clairs;

11.1.2. à définir, pour la reconnaissance d'une église, des critères juridiques clairs qui soient pleinement conformes aux normes internationales, notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

11.1.3. à prévoir une possibilité d'appel contre toute décision d'accepter ou de rejeter une demande de reconnaissance en tant qu'église devant une juridiction ordinaire, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure;

11.2. la Loi sur l'élection des membres du parlement:

11.2.1. à veiller à ce que le découpage des circonscriptions électorales soit établi par une autorité indépendante, sur la base de critères juridiques clairs;

11.2.2. à veiller à ce que les limites mêmes des circonscriptions ne soient pas fixées par la loi, en particulier par une loi cardinale. En outre, l'Assemblée recommande aux autorités de s'efforcer de parvenir à un large consensus entre tous les partis politiques au sujet de la formule des «compensations» attribuées et de permettre aux électeurs appartenant à des minorités de choisir jusqu'au jour du scrutin s'ils veulent voter pour un parti ordinaire ou pour une liste minoritaire;

11.3. la Loi sur la Cour constitutionnelle:

11.3.1. à supprimer la limitation des compétences de la Cour constitutionnelle en matière économique;

11.3.2. à supprimer de la Constitution l'interdiction faite à la Cour constitutionnelle de se référer à sa jurisprudence antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2012;

11.3.3. à mettre en œuvre une période obligatoire de répit entre l'exercice d'activités politiques et l'élection à la Cour constitutionnelle;

11.4. les Lois relatives au système judiciaire, nonobstant les améliorations apportées aux lois concernées en coopération avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe:

11.4.1. à retirer des compétences reconnues au président de l'Office national de la justice la possibilité de transférer des affaires;

11.4.2. à retirer de la loi la possibilité reconnue au président de l'Office national de la justice d'annuler le résultat de concours de nomination de juges;

11.4.3. à prévoir, dans la loi, que toutes les décisions du président de l'Office national de la justice puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure;

11.5. La législation applicable aux médias:

11.5.1. à annuler les conditions fixées pour l'enregistrement des médias de la presse écrite et de la presse en ligne;

11.5.2. à séparer, fonctionnellement et juridiquement, le Conseil des médias de l'Autorité des médias;

11.5.3. à prévoir, dans la loi, que toutes les décisions du Conseil des médias ou de l'Autorité des médias puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure.

12. L'Assemblée considère que chacun des sujets de préoccupation exposés ci-dessus est, en soi, grave en termes de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme. Pris séparément, chacun mériterait déjà un examen approfondi par l'Assemblée. En fait, ce qui est frappant en l'espèce, c'est l'accumulation même de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs.

13. En adhérant au Conseil de l'Europe, la Hongrie s'est volontairement engagée à respecter les normes les plus exigeantes possibles en matière de fonctionnement des institutions démocratiques, de protection des droits de l'homme et de respect de la prééminence du droit. Malheureusement, les développements exposés ci-dessus suscitent de profondes et vives inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le pays satisfait encore à ces obligations. Par conséquent, l'Assemblée décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie jusqu'à ce que les sujets de préoccupation mentionnés, entre autres, dans la présente résolution et le rapport qui l'accompagne aient été traités de manière satisfaisante.

## B. Exposé des motifs, par Mme Lundgren et Mme Fischerová<sup>3</sup>, corapporteurs

### 1. Procédure

1. Le 25 janvier 2011, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin (Suède, PPE/DC) et plusieurs de ses collègues ont déposé, par l'intermédiaire d'une proposition de résolution, une demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie. Dans ladite proposition<sup>4</sup>, ils faisaient valoir que le futur cadre constitutionnel et la nouvelle législation sur les médias portaient atteinte à la prééminence du droit et au fonctionnement des institutions démocratiques en Hongrie au point de justifier l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée parlementaire. Les auteurs de la proposition considéraient que l'ouverture d'une procédure de suivi était d'autant plus indispensable que les pouvoirs de la Cour constitutionnelle hongroise en matière de contrôle de la nouvelle législation et des décisions du gouvernement étaient réduits et que, selon certaines informations, des fonctionnaires auraient été limogés en raison de leurs opinions politiques.

2. Le 24 janvier 2011, le Bureau a décidé de tenir un débat d'actualité sur le fonctionnement de la démocratie en Hongrie. Lors dudit débat, qui s'est déroulé le 26 janvier 2011, plusieurs membres ont réaffirmé qu'ils s'inquiétaient du fait que le nouveau cadre constitutionnel soit mis en œuvre sans les consultations et le consensus requis et qu'il réduise – voire même supprime – l'indispensable système d'équilibre entre les différents pouvoirs dans le pays.

3. Aux termes de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), une demande d'ouverture d'une procédure de suivi – qui peut émaner, entres autres, d'une proposition de résolution ou de recommandation déposée par au moins 20 membres de l'Assemblée représentant au moins six délégations nationales et deux groupes politiques – est examinée par la commission de suivi qui, après la désignation de deux corapporteurs et après avoir procédé aux investigations nécessaires, prépare un avis écrit au Bureau<sup>5</sup>. L'avis en question doit contenir un projet de décision d'entamer ou non une procédure de suivi. Si la commission de suivi et le Bureau de l'Assemblée conviennent d'ouvrir la procédure de suivi, ou s'ils adoptent des positions divergentes, l'avis écrit adopté par la commission de suivi devient un rapport contenant un projet de résolution qui sera inscrit à l'ordre du jour de la prochaine partie de session de l'Assemblée pour y être discuté. Si la commission de suivi et le Bureau de l'Assemblée considèrent d'un commun accord qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une procédure de suivi, leur décision est consignée dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente et doit être confirmée par un vote de l'Assemblée lors de l'examen du rapport d'activité.

4. Par la suite, le 25 mars 2011, la commission de suivi a nommé Mme Kerstin Lundgren (Suède, ADLE) et Mme Jana Fischerová (République tchèque, GDE) corapporteuses pour l'avis relatif à la demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la Hongrie. Par ailleurs, la commission a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) qu'elle formule un avis sur la nouvelle Constitution, qui était alors examinée en dernière lecture par le Parlement hongrois.

5. Au total, trois visites d'information ont été effectuées pour produire cet avis. La première a eu lieu du 6 au 8 juillet 2011. Pendant cette visite, nous avons rencontré, entre autres: le Président du Parlement hongrois; le Président de la Cour constitutionnelle; le Président de la Cour suprême; le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice; le Président de la commission de la culture et des médias; le Vice-président de la commission ad hoc chargée d'élaborer la nouvelle Constitution; le Président et les membres de la délégation hongroise auprès de l'Assemblée; des représentants de tous les groupes du Parlement hongrois; le Président de la nouvelle autorité de surveillance des télécoms et des médias; le médiateur pour les droits civils; le Commissaire à la protection des données et à la liberté d'information; l'ex-représentant spécial de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias; ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté diplomatique de Hongrie<sup>6</sup>.

---

3. Mme Fischerová a démissionné de ses fonctions en tant que rapporteure le 22 avril 2013.

4. [Doc. 12490](#), proposition de résolution «Graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie».

5. Ce n'est pas la première fois que la commission de suivi a été chargée de préparer un avis sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard d'un Etat membre du Conseil de l'Europe: des avis ont déjà été élaborés pour la Grèce (situation de la minorité musulmane en Thrace occidentale), le Liechtenstein (amendements constitutionnels), le Royaume-Uni (fraude électorale) et l'Italie (monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir).

6. Le programme de la visite est disponible auprès du secrétariat.

6. Pour obtenir des informations supplémentaires sur les lois cardinales récemment adoptées, nous avons effectué une deuxième visite d'information en Hongrie du 16 au 18 février 2012. Pendant cette visite, nous avons rencontré, entre autres, le Président du Parlement hongrois, le Vice-Premier ministre et ministre de l'Administration publique et de la Justice, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Curia, le Président de l'Office national de la justice nouvellement créé, le Président de la commission électorale centrale (CEC), le Commissaire parlementaire aux droits fondamentaux, les dirigeants des groupes politiques représentés au Parlement hongrois, le Président et les membres de la délégation nationale hongroise auprès de l'Assemblée, le Président de l'association nationale des journalistes, le Président de l'association du barreau hongrois ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale en Hongrie<sup>7</sup>.

7. La troisième visite d'information a eu lieu du 25 au 27 février 2013. Elle avait pour principal but de clarifier plusieurs points en suspens, concernant en particulier le projet de quatrième amendement à la Loi fondamentale récemment déposé, et d'examiner nos principales conclusions avec les autorités<sup>8</sup>.

8. La Loi fondamentale de la Hongrie – la Constitution – a été adoptée le 18 avril 2011 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Elle établit le cadre constitutionnel et les principes fondamentaux régissant l'organisation de la société hongroise, mais délègue la réglementation et la mise en œuvre détaillées de ces principes constitutionnels à un grand nombre de lois cardinales dont l'adoption ou la modification exige un vote à la majorité des deux tiers des députés présents<sup>9</sup>. L'élaboration de ces lois cardinales n'a débuté qu'après l'adoption de la Constitution. Pendant notre visite en juillet 2011, nous avons réalisé qu'il nous serait impossible d'évaluer le nouveau cadre constitutionnel en place en Hongrie – et ses répercussions sur le fonctionnement démocratique et le respect de la prééminence du droit – avant que le Parlement hongrois ait adopté lesdites lois, ce qui a considérablement rallongé le délai dans lequel nous avons été en mesure de préparer notre avis pour la commission. En revanche, cela nous a permis de suivre plus étroitement les actions de différents acteurs internationaux dont, en particulier, la Commission européenne, le Parlement européen et le représentant de l'OSCE à la liberté des médias.

9. La grande majorité des lois cardinales ont été adoptées pour, voire même le 31 décembre 2011, juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Plusieurs de ces lois et la manière dont elles ont été adoptées ont suscité une vive controverse en Hongrie ainsi qu'à l'étranger. Leur compatibilité avec les normes internationales a notamment été contestée, ce qui a conduit les autorités hongroises à demander l'avis de la Commission de Venise sur les lois cardinales sur:

- le statut juridique et la rémunération des juges ainsi que sur l'organisation et l'administration des tribunaux;
- le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses;
- l'élection des membres du parlement.

10. En outre, le 25 janvier 2012, la commission de suivi a décidé de demander à la Commission de Venise d'émettre des avis sur les lois cardinales relatives:

- à la liberté d'information;
- aux questions de nationalité;
- à la Cour constitutionnelle;
- aux services du parquet;
- à la protection de la famille.

11. Les avis sur les lois cardinales relatives au pouvoir judiciaire<sup>10</sup> et à la liberté de religion<sup>11</sup>, tels que demandés par les autorités, ont été adoptés pendant la session plénière de la Commission de Venise des 16 et 17 mars 2012. Ceux concernant les lois cardinales sur les élections<sup>12</sup>, les questions de nationalité<sup>13</sup>, la

7. Le programme de la visite est disponible auprès du secrétariat.

8. *Ibid.*

9. La Hongrie utilise le terme de lois cardinales pour ce qui est communément désigné par lois organiques.

10. CDL-AD(2012)001.

11. CDL-AD(2012)004.

12. CDL-AD(2012)012.

13. CDL-AD(2012)011.

Cour constitutionnelle<sup>14</sup> et les services du parquet<sup>15</sup> ont été adoptés lors de la session plénière de la Commission de Venise des 15 et 16 juin 2012. En outre, l'avis relatif à la loi sur la liberté d'information a été adopté pendant la session plénière de la Commission de Venise des 12 et 13 octobre 2012.

12. Malheureusement, le 20 avril 2012, la Commission de Venise a refusé notre demande d'avis concernant la loi cardinale sur la protection de la famille au motif qu'elle ne possédait pas les compétences requises dans le domaine du droit privé.

13. Le 31 décembre 2011, le Parlement hongrois a adopté les dispositions transitoires de la Loi fondamentale de Hongrie. Face au grand nombre de nouvelles dispositions à la validité incertaine et aux doutes concernant leur nature transitoire, le 13 mars 2012, la commission de suivi a demandé un avis de la Commission de Venise sur les dispositions transitoires. Le 29 mars 2012, la Commission de Venise a informé la Commission que les dispositions transitoires avaient été contestées devant la Cour constitutionnelle et que de ce fait, elle ne serait en mesure d'émettre un avis qu'une fois que la Cour constitutionnelle aurait pris sa décision<sup>16</sup>. Le 18 juin 2012, le Parlement hongrois a adopté un premier amendement constitutionnel à la nouvelle Loi fondamentale afin que les dispositions transitoires en fassent intégralement partie. Le 28 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé la plupart des dispositions transitoires, ce qui a conduit à ce que la Commission de Venise n'adopte pas d'avis sur ces dispositions.

14. Le 11 mai 2012, la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe a publié un rapport d'expertise sur la loi concernant «la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias» et sur la loi relative aux «services de médias et aux médias de masse». Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a en outre engagé un dialogue avec les autorités hongroises afin que les points posant le plus problème soient pris en compte dans la nouvelle législation relative au pouvoir judiciaire et aux médias.

15. Nous tenons à souligner la coopération étroite et cordiale du Parlement hongrois et, en particulier, de la délégation hongroise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nous adressons nos remerciements aux autorités pour le programme de notre visite d'excellente qualité et l'hospitalité offerte à notre délégation. Nous tenons en outre à remercier la communauté des organisations non gouvernementales (ONG) en Hongrie, et plus particulièrement, le Comité Helsinki hongrois pour leur assistance. Enfin, nous remercions les ambassadeurs suédois et tchèque pour leur hospitalité.

## 2. Introduction

16. Les élections législatives ont eu lieu les 11 et 25 avril 2010 dans un contexte de crise financière, qui a nécessité un plan de sauvetage du Fonds monétaire international (FMI) en 2008, et de climat politique particulièrement tendu<sup>17</sup>. A l'issue de ces élections, la liste commune de la coalition du Fidesz/KDNP a remporté 262 des 386 sièges au parlement. Le Parti socialiste hongrois au pouvoir<sup>18</sup> a remporté 59 sièges, le parti libéral de gauche «La politique peut être différente» (LMP) en a remporté 16 et le parti Jobbik de droite en a remporté 47. Ces résultats ont donné à la coalition du Fidesz/KDNP une nette majorité constitutionnelle au nouveau parlement<sup>19</sup>.

17. Depuis 1989 et la chute du communisme, ce n'est que la deuxième fois qu'un gouvernement dispose d'une majorité des deux tiers en Hongrie. La première fois, entre 1994 et 1998, c'était une coalition socialiste/libérale qui était au pouvoir.

18. Le Fidesz et son chef, Viktor Orban, ont vu dans cette majorité écrasante une «révolution électorale», qui confiait clairement à la coalition la mission d'introduire de profonds changements<sup>20</sup> en Hongrie. De nouveaux organismes de surveillance ont été créés, l'administration du pouvoir judiciaire a subi une réorganisation majeure, l'institution du médiateur a été réformée et plusieurs nouvelles autorités autonomes,

---

14. CDL-AD(2012)009.

15. CDL-AD(2012)008.

16. Conformément à sa pratique habituelle, la Commission de Venise ne formule pas d'avis sur une loi contestée devant une cour afin de ne pas entraver le processus juridique.

17. La Hongrie possède un système électoral proportionnel mixte, dans lequel les scrutins majoritaires se disputent en deux tours au maximum.

18. Les socialistes ont été au pouvoir pendant 8 ans à l'issue des élections de 2002, après avoir perdu le précédent scrutin au profit du Fidesz pour la période 1998 à 2002.

19. Il faut toutefois souligner que cette majorité des deux tiers au parlement repose seulement sur 52,7 % du vote populaire.

20. Un aperçu de ces changements figure dans le «système de coopération nationale».



dont en particulier les organismes de réglementation des médias et un organisme pour la protection des données et la liberté d'information, ont été mises en place. Toutefois, l'élément décisif de ce changement a été l'adoption d'une nouvelle Constitution pour la Hongrie, qui est devenue la priorité absolue de la coalition au pouvoir.

19. Compte tenu de l'ampleur des réformes et de la rapidité à laquelle elles ont été menées à bien, évaluer la situation en Hongrie s'est révélé une tâche particulièrement difficile, car les choses n'ont cessé d'évoluer. Nous commencerons par examiner le processus législatif et par donner une vue d'ensemble des institutions nouvellement créées. Nous consacrerons ensuite un chapitre au processus de réforme constitutionnelle. Nous analyserons le système d'équilibre des pouvoirs pour vérifier dans quelle mesure il a subi des effets des réformes et, enfin, nous signalerons, le cas échéant, tous les aspects problématiques de plusieurs lois cardinales, en nous basant pour ce faire sur les conclusions de la Commission de Venise.

## **2.1. Activité législative**

20. Du 14 mai 2010, date de la session constitutive du parlement, à fin 2012, l'Assemblée nationale hongroise s'est transformée en véritable «usine législative»: au total, 589 lois ou amendements à des lois ont été adoptés. A mi-parcours, c'est autant que pour les quatre années de la législature précédente. Ce chiffre est remarquable d'autant qu'il n'y a que deux sessions ordinaires par an (du 1<sup>er</sup> février au 15 juin et du 1<sup>er</sup> septembre au 15 décembre<sup>21</sup>).

21. Les projets de lois peuvent être déposés par le Président, le gouvernement, les commissions parlementaires ou les députés. La plupart sont présentés par le gouvernement et il est très rare que le Président dépose un projet de loi. Au 30 décembre 2012, l'Assemblée nationale de Hongrie avait adopté 371 projets de loi soumis par le gouvernement. Aux termes de la législation applicable<sup>22</sup>, les projets de loi préparés par le gouvernement ou des ministères sont soumis à un processus de consultation obligatoire, ce qui implique notamment de publier le projet concerné sur internet et d'autoriser la transmission d'éventuels commentaires par courrier électronique. La consultation publique peut aussi prendre la forme d'une consultation ciblée d'ONG particulières, d'églises, de l'association du barreau, d'universités, etc. Aucun délai précis n'est fixé. Toutefois, la loi dispose que les projets de loi doivent être publiés en prévoyant un «délai suffisant» pour que les projets puissent être examinés, que des avis correspondants puissent être formulés et que l'ensemble des avis transmis puisse être analysé.

22. Pendant notre première visite en juillet 2011, plusieurs de nos interlocuteurs se sont plaints, en étayant leurs propos par des exemples concrets<sup>23</sup>, que le processus de consultation obligatoire n'offrait pas de réelle possibilité de tenir un débat public constructif, notamment du fait de délais extrêmement courts. Ni l'association du barreau, ni la Cour suprême n'ont été consultées au sujet des réformes prévues pour le système judiciaire.

23. Les projets de loi déposés par des députés ou des commissions ne sont pas soumis au processus de consultation obligatoire. De ce fait, les projets présentés par des députés à titre individuel sont utilisés pour accélérer le processus législatif. D'ailleurs, leur nombre a explosé et plus que doublé à mi-parcours de la législature en cours par rapport à la législature précédente, entre 2006 et 2010: les députés de la majorité gouvernementale ont déposé 260 projets de loi (dont 199 ont été adoptés), tandis que les députés de l'opposition en ont présenté 354 (dont un seul a été adopté)<sup>24</sup>. Nous avons entendu de nombreuses critiques invoquant le fait que beaucoup de projets de loi étaient soumis par des députés plutôt que par le gouvernement afin de permettre leur adoption rapide par le parlement, ce qui ne laissait pas suffisamment de temps pour un débat digne de ce nom ni pour d'éventuels amendements. Une autre critique véhémente porte sur le fait qu'un grand nombre de lois cardinales, d'amendements constitutionnels et même le projet de nouvelle Loi fondamentale ont été déposés par des députés à titre individuel. Nous avons trouvé qu'il était effectivement pour le moins contestable que des réformes aussi importantes aient été engagées par des députés.

21. Sur la même période, le parlement a aussi tenu 11 sessions extraordinaires.

22. Loi CXXXXI de 2010 sur la participation sociale à la préparation des lois.

23. Le délai fixé pour commenter le projet de loi sur les services du parquet (29 pages) et le projet de loi sur le statut des procureurs (97 pages) n'était que d'un jour.

24. Entre 2006 et 2010, les députés de la majorité gouvernementale ont déposé individuellement 127 projets de loi (dont 49 ont été adoptés), tandis que les députés de l'opposition en ont présenté 236 (dont 15 ont été adoptés). La comparaison avec la législature entre 1994 et 1998, période pendant laquelle la coalition conduite par les socialistes disposait d'une majorité des deux tiers, est particulièrement révélatrice: les députés de la majorité gouvernementale avaient alors déposé 91 projets de loi (dont 40 avaient été adoptés), tandis que les députés de l'opposition en avaient présenté 178 (dont 7 avaient été adoptés).

24. Tous les partis de l'opposition, dont le Jobbik qui est une «opposition constructive», se sont plaints d'être écartés du processus de décision et ignorés, la coalition du Fidesz/KDNP se servant de sa majorité des deux tiers pour imposer ses priorités politiques à une vitesse record. Quelques lois cardinales essentielles, telles que la loi sur les églises, ont été adoptées en y introduisant des modifications majeures au tout dernier moment (amendements précédant le vote).

25. Certains de nos interlocuteurs ont également critiqué les modifications des règles internes<sup>25</sup> adoptées fin 2011 à une majorité des deux tiers. L'article 125.1 de ces règles dispose désormais qu'à la place d'une majorité des quatre cinquièmes des députés présents, une procédure d'urgence exceptionnelle peut être décidée à une majorité des deux tiers. Aux termes des nouveaux articles 128/A à 128/D, une telle procédure peut être engagée par des députés déposant un projet de loi au maximum six fois par session parlementaire (sessions ordinaires et extraordinaires). En conséquence, si deux tiers des députés présents en conviennent, des amendements à un projet de loi peuvent être déposés dans un délai de trois heures une fois que la procédure d'urgence a été décidée et le projet peut être voté le jour suivant.

## **2.2. Nouvelles institutions et réformes majeures**

26. Pour donner une idée de l'ampleur et de l'étendue des réformes entreprises par la coalition au pouvoir en seulement deux ans, voici une liste des institutions qui ont été:

i. Supprimées ou remplacées:

- institution du médiateur: auparavant, elle comprenait 4 médiateurs: 1 pour les droits civils, 1 pour les minorités nationales, 1 pour les générations futures (environnement) et 1 pour la protection des données et la liberté d'information;
- Conseil national des juges et Cour suprême;
- anciens organismes de régulation des médias.

ii. Nouvellement créées ou dont la composition a été renouvelée:

- le Conseil du budget<sup>26</sup> (qui comprend désormais le président de la Banque nationale, le président de la Cour des comptes et le président du Conseil du budget). Le président de la Cour des comptes est élu par le parlement pour un mandat de 12 ans à une majorité constitutionnelle des deux tiers de l'ensemble des députés. Les présidents de la Banque nationale et du Conseil du budget sont nommés par le Président pour un mandat de six ans. Le nouveau président de la Banque nationale, qui a été nommé début mars 2013, est l'ex-ministre de l'Economie et membre du groupe parlementaire du Fidesz depuis 2006. Selon l'article 44 de la Loi fondamentale, l'adoption de la loi sur le budget d'Etat nécessite l'accord préalable du Conseil du budget;
- la Commission électorale nationale est constituée de cinq membres élus par le parlement et de cinq membres délégués par les partis politiques représentés au parlement. En juin 2010, sur proposition d'un député du Fidesz, la loi de 1997 sur la procédure électorale a été modifiée afin que la composition de la Commission électorale nationale soit désormais renouvelée non seulement avant chaque élection législative (à savoir, tous les quatre ans), mais aussi avant les élections au Parlement européen et les élections locales. Comme les prochaines élections locales étaient programmées pour octobre 2010, le mandat des cinq membres élus en février 2010 pour quatre ans par le parlement précédent a pris fin en juillet 2010;
- une nouvelle force de sécurité chargée de protéger le parlement a été mise en place en 2012. Elle bénéficie d'un fondement constitutionnel en vertu d'un amendement de la Loi fondamentale introduit en mars 2013;
- l'autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information remplace le médiateur parlementaire pour la protection des données et la liberté d'information. Son président est nommé par le Président de la République pour un mandat de neuf ans. Le mandat du médiateur pour la protection des données a été interrompu, bien avant son terme, à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, ce qui a incité la Commission européenne à engager une procédure d'infraction, laquelle est toujours en instance devant la Cour européenne de justice;

---

25. Termes employés au Parlement hongrois pour désigner leur règlement intérieur.

26. Le Conseil du budget a été institué par la Loi LXXV de 2008, dans le cadre de l'accord conclu avec le FMI. Au départ, il était constitué de trois membres, chacun élu par le parlement pour un mandat de neuf ans sur les propositions respectives du Président de la République, du président de la Cour des comptes et du président de la Banque nationale.

- le Commissaire aux droits fondamentaux, assisté par deux adjoints, un en charge des minorités et l'autre en charge des générations futures. Les adjoints ne peuvent plus introduire de requête devant la Cour constitutionnelle de manière indépendante. Ils sont tous les trois élus par le parlement pour un mandat de six ans<sup>27</sup> (renouvelable) à une majorité des deux tiers. L'ancien Commissaire aux droits civils, Mate Szabo, qui avait été élu par le parlement en 2007 pour un mandat de six ans, a pris les fonctions de Commissaire aux droits fondamentaux jusqu'à la fin de son mandat (septembre 2013). Cependant, le mandat de ses adjoints prendra fin à la même date que le sien;
- la Curia remplace la Cour suprême. Son président est élu par le parlement pour un mandat de neuf ans à une majorité des deux tiers. Le mandat du président en exercice a pris fin bien avant son terme<sup>28</sup>, à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale (alors que tous les autres juges sont restés en poste);
- l'Office national de la justice a pris en charge l'administration des tribunaux qui, auparavant, était assurée par le Conseil national des juges, dirigé par le Président de la Cour suprême. Son président est élu par le parlement, à une majorité des deux tiers, pour un mandat de neuf ans;
- le mandat du Procureur général a été porté à neuf ans en vertu d'un amendement constitutionnel du 16 novembre 2010<sup>29</sup>. Désormais, il est élu par le parlement à une majorité des deux tiers et non plus à une simple majorité;
- l'autorité de régulation des médias, le Conseil des médias et la Fondation des médias<sup>30</sup>: le président de l'autorité de régulation des médias, qui préside également le Conseil des médias, est nommé par le Premier ministre pour un mandat de neuf ans, tandis que le Conseil des médias (quatre membres) est élu par le parlement à une majorité constitutionnelle des deux tiers.

27. D'autres réformes majeures englobent un nouveau Code civil, une réforme fiscale et des retraites, une réorganisation complète des autorités de réglementation du système judiciaire et des médias, de nouvelles lois sur les services de sécurité, le financement des universités, les élections, les minorités, la citoyenneté, l'autonomie locale, etc. L'étendue de ces réformes ainsi que les modalités et la rapidité de leur mise en œuvre ont été une source de préoccupation en Hongrie et au niveau international, la coalition du Fidesz/KDNP étant soupçonnée de chercher à verrouiller ses choix politiques bien au-delà du mandat lui ayant été accordé par les électeurs. Les longs mandats confiés à plusieurs présidents des nouvelles institutions et le fait que ces derniers aient tous été nommés par la majorité des deux tiers que la coalition au pouvoir détient au parlement ne font que renforcer cette impression.

### 3. Réforme constitutionnelle

28. L'idée que le Parlement hongrois devrait adopter une nouvelle Constitution figure au rang des priorités politiques du pays depuis la chute du mur de Berlin. Après la chute du communisme, la Constitution hongroise n'a pas été entièrement abrogée, comme ça a été le cas dans d'autres pays d'Europe centrale ou orientale. Au lieu de cela, la Constitution en vigueur, qui datait de 1949, a été modifiée en 1989 par le Parlement hongrois. Le préambule de cette nouvelle version de la Constitution précisait que la Constitution de 1949 telle que modifiée resterait temporairement en vigueur jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution<sup>31</sup>.

29. Après 1989, la Constitution hongroise a été modifiée à plusieurs reprises. Toutefois, pour différentes raisons politiques et du fait du caractère sensible de cette question, aucune nouvelle constitution n'a été élaborée jusqu'en 2010, après l'arrivée au pouvoir du gouvernement formé par la coalition du Fidesz/KDNP. Pour la coalition actuellement au pouvoir, l'adoption d'une Constitution complètement nouvelle était d'une très grande valeur symbolique, car elle mettait définitivement un terme à l'ère communiste et marquait un retour à la Constitution «historique» symbolisée par la couronne de Saint-Etienne.

27. Sur proposition du Président en ce qui concerne le Commissaire aux droits fondamentaux, lequel propose ensuite au parlement des candidats pour ses deux adjoints.

28. Il avait été élu pour un mandat de six ans en 2009.

29. Projet T/1247 déposé par le gouvernement (septième amendement).

30. Le conseil d'administration de la Fondation des médias de service public est constitué de 8 membres élus par le parlement pour un mandat de 9 ans à la majorité constitutionnelle des deux tiers (3 par les partis au pouvoir, 3 par l'opposition, le président et 1 membre étant délégués par le Conseil des médias pour une durée de 9 ans).

31. Voir aussi l'avis de la Commission de Venise sur la nouvelle Constitution de la Hongrie (CDL-AD(2011)016), paragraphes 6-8.

### **3.1. Les amendements à «l'ancienne Constitution»**

30. Entre mai 2010 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale, le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (voir ci-après), l'ancienne Constitution a été modifiée 12 fois. Les amendements ont été soumis, dans trois cas, par le gouvernement et, dans neuf cas, par des députés de la coalition au pouvoir. Nous tenons à souligner une nouvelle fois la rapidité spectaculaire du processus: en règle générale, le délai entre la date de présentation des amendements et leur promulgation n'a pas dépassé deux à quatre semaines<sup>32</sup>.

31. Le premier amendement a été promulgué le 25 mai 2010, date à laquelle Victor Orban a prêté serment en tant que nouveau Premier ministre: il prévoyait à l'avenir un maximum de 200 députés et 13 sièges réservés aux représentants des minorités. Le deuxième amendement du 5 juillet 2010 a modifié la composition de la commission de désignation des candidats à l'élection de juge à la Cour constitutionnelle et abrogé l'article 24.5 de la Constitution, qui exigeait une majorité des quatre cinquièmes des députés pour l'adoption de règles de procédure relatives à la préparation d'une nouvelle Constitution. Le quatrième amendement du 6 juillet 2010 a ajouté deux nouveaux paragraphes à l'article 61, ouvrant ainsi la voie à la mise en place de nouveaux organismes de régulation des médias et faisant de toutes les lois concernant les médias des lois cardinales.

32. Le cinquième amendement du 11 août 2010 (projet T/579 présenté par le gouvernement) prévoyait un fondement constitutionnel pour introduire la possibilité d'une taxation rétroactive. Une loi a ensuite été adoptée, instituant une taxation rétroactive à 98 % de l'indemnité versée aux fonctionnaires à leur révocation<sup>33</sup>. Cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle le 28 octobre 2010, après quoi le pouvoir conféré à la Cour constitutionnelle d'examiner les questions budgétaires et fiscales a été considérablement réduit par le biais du huitième amendement du 19 novembre 2010 (voir ci-après). Le gouvernement a alors réintroduit un projet prévoyant la même taxation rétroactive pendant cinq ans. Le projet en question a aussi été invalidé par la Cour constitutionnelle le 10 mai 2011 au motif qu'il était contraire à la dignité humaine.

33. Le septième amendement déposé par le gouvernement a ajouté un chapitre complet établissant le fondement constitutionnel de l'autorité de surveillance financière. Le neuvième amendement constitutionnel du 23 décembre 2010 a institué l'autorité nationale des médias et des infocommunications et la nomination de son président par le Premier ministre pour un mandat de neuf ans.

34. Le dixième amendement du 14 juin 2011 a été particulièrement controversé parce qu'il prévoyait une réduction rétroactive des régimes de retraite spéciaux, tels que les retraites anticipées, et leur remplacement par des allocations sociales qui seraient désormais imposables. Cette disposition a entraîné des manifestations massives et l'introduction de plus de 8 000 requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

35. Même si la Loi fondamentale prévoyait déjà de porter la composition de la Cour constitutionnelle de 11 à 15 membres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le dixième amendement (14 juin 2011) à l'ancienne Constitution spécifiait que cette disposition devrait entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> septembre 2011 et que les nouveaux membres et le président devaient être élus d'ici au 31 juillet 2011. Cinq<sup>34</sup> nouveaux membres ont ainsi été élus le 27 juin 2011, dont un député sortant du Fidesz qui était l'un des partisans de l'amendement. Enfin, le douzième amendement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 prévoyait que le président de la Curia devait être élu avant le 31 décembre 2011.

### **3.2. Le processus d'adoption de la Loi fondamentale**

36. En juin 2010, le parlement a mis en place une commission parlementaire ad hoc chargée d'élaborer la nouvelle Constitution. Cette commission devait lui soumettre des propositions relatives aux principes fondamentaux d'une nouvelle Constitution avant le 31 décembre 2010; elle lui a présenté un document de réflexion le 20 décembre 2010. Or, un projet de nouvelle constitution était également préparé en parallèle, sans consultation, par des membres de la majorité; il a été présenté au parlement le 14 mars 2011. Dans la

---

32. Le troisième amendement prévoyait la mise en place d'adjoints au maire, le sixième amendement a imposé aux membres des forces armées, de la police et des services de sécurité un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir se présenter à des élections, et le onzième amendement régit la transmission gratuite des biens des communes locales à l'Etat et aux municipalités.

33. Aux termes des nouvelles lois relatives à la révocation des fonctionnaires et des agents publics, adoptées à une majorité des deux tiers en 2010, aucun motif de révocation ne devait être fourni. Cette disposition a été déclarée inconstitutionnelle par une décision de la Cour constitutionnelle du 18 février 2011.

34. L'un deux occupait un siège vacant.

pratique, la procédure mise en œuvre a donc exclu la commission ad hoc de l'élaboration de la Constitution, reléguant le document de réflexion de cette dernière au statut de document de travail dans le cadre du processus d'élaboration de la Constitution<sup>35</sup>. En toute impartialité, nous devons cependant faire remarquer qu'une partie de l'opposition<sup>36</sup> ne participait déjà plus au travail de la commission ad hoc en signe de protestation contre la limitation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle, instituée par un amendement constitutionnel adopté par la majorité au pouvoir le 16 novembre 2010.

37. L'opposition avait demandé l'organisation d'un référendum au sujet de la nouvelle Constitution. Cette demande a été rejetée par le Fidesz, qui a objecté que la majorité des deux tiers remportée aux élections lui donnait clairement mandat de changer la Constitution. Pour renforcer la légitimité du processus de réforme constitutionnelle, une campagne de «consultation nationale» a été lancée en février 2011. Dans ce cadre, un questionnaire a été envoyé à partir de mars 2011 à l'ensemble des électeurs éligibles, leur demandant de répondre à 12 questions dans un délai de deux semaines.

38. Les citoyens hongrois étaient priés de donner leur avis non pas sur le projet de Constitution, mais sur les 12 questions suivantes: 1) lien entre droits fondamentaux et obligations; 2) réduction de la dette publique; 3) la Constitution devrait-elle insister davantage sur le rôle de la famille, l'ordre public, le travail et la santé?; 4) nécessité d'un «système électoral familial», qui autoriserait les parents à voter au nom de leurs enfants mineurs; 5) l'Etat devrait-il interdire le prélèvement de taxes sur les dépenses liées à l'éducation des enfants; 6) protection des générations futures; 7) conditions applicables aux marchés publics; 8) solidarité entre Hongrois à l'étranger; 9) protection de la diversité naturelle et des richesses nationales; 10) protection du sol et de l'eau; 11) la réclusion à perpétuité devrait-elle être prévue dans le code pénal?; et 12) obligation de témoigner devant une commission parlementaire.

39. Il ressort clairement de ce qui précède que ce questionnaire ressemblait plutôt à un sondage d'opinion sur différents sujets, dont un grand nombre était sans aucun rapport avec la Constitution. Au total, sur l'ensemble des 8 millions de personnes auxquelles un questionnaire a été envoyé, seules 900 000 environ ont répondu. Les résultats de cette consultation n'ont pas été rendus publics. Il est à noter que le questionnaire a été envoyé au public début mars, alors que le projet de Constitution a été présenté le 14 mars. On peut donc douter du fait que ces résultats auraient pu être dépouillés à temps pour contribuer utilement au processus de préparation d'une nouvelle Constitution. En conséquence, ce questionnaire ne peut en aucun cas être considéré comme un outil de consultation publique adapté et encore moins comme une alternative valide à un référendum.

40. La nouvelle Constitution a été adoptée au Parlement hongrois par la coalition du Fidesz/KDNP<sup>37</sup> le 18 avril 2011. Elle a été promulguée par le Président hongrois le 25 avril 2011, soit moins d'un mois et demi après sa présentation au parlement. L'absence de transparence du processus d'élaboration et le délai, court, nécessaire à l'adoption de la nouvelle Constitution ont été critiqués par la Commission de Venise<sup>38</sup> et par la société civile hongroise. Nous nous rallions à cette appréciation négative du processus d'adoption. Une constitution fixe non seulement les règles du fonctionnement démocratique et juridique d'un pays, mais établit également le cadre de protection des droits de ses citoyens. En conséquence, en application de la tradition démocratique européenne, l'adoption d'une constitution doit reposer sur un consensus aussi large que possible et ne peut intervenir qu'après une consultation approfondie et adaptée de la population. Le processus d'élaboration opaque, l'absence de débat parlementaire digne de ce nom et de consultation appropriée de la population hongroise ainsi que l'inexistence d'un large consensus sur le texte et l'orientation générale de la nouvelle Constitution fragilisent la légitimité démocratique de la nouvelle Loi fondamentale de la Hongrie.

41. Nous attirons l'attention sur l'analyse approfondie de la nouvelle Constitution figurant dans l'avis de la Commission de Venise<sup>39</sup>, préparé sur demande de la commission de suivi. Cet avis énumère plusieurs aspects positifs de la nouvelle Constitution mais aussi un certain nombre de défaillances graves et de points posant particulièrement problème. Nous ne reprendrons pas ici l'ensemble de ses conclusions mais nous nous limiterons à souligner celles présentant un intérêt particulier pour le présent avis.

35. Sur proposition des députés de la coalition au pouvoir, le parlement a, par le biais de la résolution 9/2011 du 7 mars 2011, demandé aux membres des groupes parlementaires et aux députés indépendants de déposer leur projet de nouvelle Constitution avant le 15 mars 2011, en tenant compte ou pas de la proposition de la commission parlementaire ad hoc.

36. Le Parti socialiste hongrois et le LMP («La politique peut être différente») se sont retirés de la commission ad hoc en octobre 2010, tandis que le Jobbik a cessé d'y participer en novembre.

37. Le vote sur la nouvelle Constitution a été boycotté par les partis de l'opposition.

38. Voir CDL-AD(2011)016, paragraphes 10-13 et CDL(2011)001, paragraphes 14-19.

39. CDL-AD(2011)016.

42. L'adoption de la nouvelle Constitution a été largement controversée, y compris dans les pays voisins de la Hongrie. La controverse a porté essentiellement sur le préambule de la Constitution – unique en son genre et formulé sans ambages à bien des égards. Ce préambule contient plusieurs déclarations politiques et affirmations explicites et parfois sujettes à polémique. Plusieurs de ces déclarations reposent sur des normes morales et éthiques qui sont contestables et qui ne sont pas partagées par l'ensemble des membres de la population. Toutefois, nous ne souhaitons pas entamer de débat sur la valeur des affirmations énoncées dans le préambule ni sur les normes morales ou éthiques sur lesquelles elles sont fondées, car tel n'est pas l'objet du présent avis.

43. Les autorités ont fait remarquer à plusieurs reprises que le préambule est avant tout un ensemble de déclarations politiques qui ne réduiront en aucune manière la protection des droits de l'homme individuels garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et les autres instruments internationaux de défense des droits de l'homme auxquels la Hongrie est Partie. Cela étant, comme la Commission de Venise<sup>40</sup>, nous tenons à souligner qu'une constitution devrait s'abstenir de chercher à codifier des valeurs et des normes qui prêtent à controverse et au sujet desquelles des opinions et des conceptions différentes ont légitimement cours dans la société. Ce point est particulièrement important au vu de la disposition de la Constitution<sup>41</sup> qui exige que l'ensemble de la Constitution soit interprété en tenant compte des déclarations figurant dans son préambule, ce qui pourrait poser problème à l'avenir si les dispositions de la Constitution ou des lois cardinales devaient être interprétées de manière extrêmement restrictive en vertu de telles définitions, politiquement orientées.

44. Aux termes de l'article D de la Constitution, «la Hongrie est responsable du sort de ses ressortissants vivant à l'étranger». Cette disposition a bien entendu jeté une certaine consternation chez les voisins de la Hongrie et dans d'autres pays où vivent un grand nombre de Hongrois. Les autorités ont déclaré officiellement que cet article devait être interprété comme une obligation de soutenir et d'assister la diaspora hongroise à l'étranger – en coopération avec le pays d'accueil – afin qu'elle puisse conserver son identité et sa culture. Elles ont insisté sur le fait que cette disposition n'établissait pas – et ne peut pas être interprétée comme établissant – une base autorisant les autorités hongroises à prendre des décisions applicables hors du territoire national<sup>42</sup>. Toute autre interprétation de la part des autorités hongroises irait à l'encontre des obligations internationales du pays et, à notre avis, serait inacceptable du point de vue du Conseil de l'Europe.

45. Comme indiqué ci-dessus, le processus d'adoption de la nouvelle Constitution a prêté à controverse, les autorités étant accusées de contourner la procédure démocratique habituelle et d'user de leur majorité constitutionnelle pour imposer leurs opinions politiques à la minorité politique. La façon discutable dont la Constitution a été adoptée a été réaffirmée lors de l'adoption des lois cardinales et a conduit à une remise en cause de la volonté des autorités d'appliquer des procédures démocratiques et de respecter le principe d'équilibre des pouvoirs.

46. Deux raisons principales peuvent justifier qu'une majorité des deux tiers adopte un cadre constitutionnel ou le modifie: premièrement, pour le protéger de modifications frivoles par un parti au pouvoir pour des intérêts partisans ou particuliers et, deuxièmement, pour garantir un consensus aussi large que possible entre l'ensemble des forces politiques sur les fondements juridiques et démocratiques de l'Etat. Le fait que l'actuelle coalition au pouvoir en Hongrie possède une majorité des deux tiers au parlement ne la dispense pas de son obligation de rechercher un consensus aussi large que possible entre l'ensemble des partis politiques ni de celle de consulter la population au sujet des principaux éléments du cadre constitutionnel<sup>43</sup>. Nous ne pouvons que déplorer qu'un processus inclusif de ce type n'ait pas été mis en œuvre pour l'élaboration de la Constitution.

### **3.3. Le recours excessif à des lois cardinales et à des dispositions cardinales**

47. Comme mentionné précédemment, la Loi fondamentale fixe le cadre constitutionnel normatif du pays. La réglementation et la mise en œuvre détaillée de ces principes constitutionnels sont déléguées à un nombre élevé – excessif du point de vue de la Commission de Venise et d'autres experts en matière de constitution – de lois cardinales. Ces dernières sont déjà adoptées et peuvent seulement être modifiées par

---

40. *Ibid.*, paragraphe 38.

41. Loi fondamentale de la Hongrie, article R, paragraphe 3.

42. Voir aussi la position du gouvernement hongrois concernant l'avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie adopté par la Commission de Venise (CDL(2011)058).

43. En particulier, compte tenu du fait que cette majorité des deux tiers ne repose que sur une faible majorité (52,7 %) du vote populaire.

un vote à une majorité de deux tiers, d'où leur importance dans l'évaluation du cadre constitutionnel en place en Hongrie. Tel est particulièrement vrai au vu du manque de précisions de plusieurs dispositions constitutionnelles, qui manquent de clarté sur le plan juridique et permettent ainsi une interprétation excessivement large. Il s'agit d'ailleurs là de l'un des principaux aspects préoccupants relevés dans l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Hongrie<sup>44</sup>.

48. La Loi fondamentale englobe environ 26 thèmes et fait référence à des textes législatifs plus détaillés à adopter ultérieurement, les lois cardinales, qui exigent une majorité des deux tiers de tous les députés présents pour être adoptés ou modifiés. Les autorités nous ont indiqué que les lois cardinales existent depuis 1989 et qu'en fait, leur nombre a été réduit en application de la nouvelle Loi fondamentale.

49. Toutefois, plusieurs dispositions sont désormais cardinales en vertu de la Loi fondamentale, alors qu'elles ne l'étaient pas dans l'ancienne Constitution, telles que la loi sur la protection de la famille ou la loi sur le droit de vote passif et les dispositions relatives aux sessions ordinaires du parlement, aux activités de surveillance des commissions parlementaires, aux organismes d'autorégulation, au système général d'imposition et de retraite, au fonctionnement de la Banque nationale, au système de surveillance financière, au Conseil du budget, à la propriété de l'Etat et aux biens nationaux. En outre, un amendement à la Constitution adopté le 21 décembre 2012 (sous la désignation de troisième amendement) a ajouté à cette liste l'ensemble des lois régissant l'utilisation et la possession de terrains et de forêts.

50. Il est à noter que l'ancienne Constitution contenait déjà un nombre excessif de références à des lois cardinales: dans la nouvelle Loi fondamentale, de nombreuses lois cardinales sont cardinales en vertu de l'ancienne Constitution (lois relatives au système judiciaire, à la police, aux églises, aux forces de défense, à la citoyenneté, aux élections, aux minorités, à la Cour des Comptes, à l'autonomie locale ou au règlement du parlement). Environ 30 lois cardinales ont été adoptées à ce jour, dont plusieurs sur la proposition d'un député à titre individuel. Des changements structurels et de fond considérables ont été introduits, touchant la quasi-totalité des domaines de la société hongroise.

51. D'une manière générale, nous craignons que le recours excessif à des lois cardinales et leur champ d'application trop étendu nuisent à la pratique démocratique en Hongrie, eu égard en particulier à la façon dont ces lois ont été préparées et adoptées au Parlement hongrois, comme nous l'avons déjà souligné précédemment.

52. L'absence de consultation obligatoire a été aggravée par l'importante charge de travail du parlement liée à la nécessité d'adopter un grand nombre de lois (partiellement ou intégralement) cardinales exigées par la nouvelle Loi fondamentale. Le 29 novembre 2011, un mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale, seules sept des 19 lois cardinales avaient été adoptées, dix avaient été présentées et étaient en cours d'examen et deux devaient toujours être soumises au parlement. Etant donné la charge de travail induite, les lois cardinales ont été adoptées en un temps record, a priori sans véritable délibération ni discussion. Un grand nombre d'entre elles ont été adoptées le 31 décembre 2011, quelques heures avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Par ailleurs, la majorité au pouvoir a adopté une procédure spéciale au parlement, autorisant l'adoption accélérée des lois cardinales.

53. Au moins cinq lois cardinales ont été soumises par un député à titre individuel, dont certaines sur des questions aussi sensibles que la protection de la famille, la liberté de religion et le statut des églises ou l'élection des députés et leur rémunération. Nous considérons que des lois cardinales sur des sujets aussi sensibles et prêtant à controverse auraient dû faire l'objet d'un processus de consultation sociale approprié. Au lieu de cela, ces lois ont été présentées et examinées dans un délai si court que les députés n'ont pas pu s'y préparer convenablement<sup>45</sup>.

54. Nous estimons, comme plusieurs autres interlocuteurs – dont la Commission de Venise –, que le recours fréquent à des lois cardinales, qui exigent une majorité qualifiée pour pouvoir être modifiées, fait particulièrement problème. Le nombre excessif et le champ d'application étendu des lois nécessitant une majorité qualifiée des deux tiers pour pouvoir être modifiées ne peuvent être interprétés que comme une tentative de la majorité au pouvoir de verrouiller dans la Constitution du pays les orientations politiques qu'elle privilégie, ce qui lui permet de fixer la politique nationale bien au-delà du mandat que les électeurs hongrois lui ont confié.

44. CDL-AD(2011)016, paragraphes 28, 57, 60.

45. Par exemple, le projet de loi sur la protection de la famille a été déposé par quatre députés à titre individuel le vendredi 2 décembre 2011 et inscrit à l'ordre du jour de la commission le lundi 5 décembre 2011. Il a été adopté en session plénière le 23 décembre 2011, exactement trois semaines après son dépôt.

55. Comme l'a fait remarquer la Commission de Venise: «les politiques déployées en matière culturelle, religieuse, morale, socio-économique et financière ne devraient pas être verrouillées dans des lois organiques»<sup>46</sup> mais relever du processus politique ordinaire et être tranchées à la majorité simple. A moins qu'un autre parti ou qu'une autre coalition n'obtienne une majorité des deux tiers lors d'un prochain scrutin, le verrouillage de ces politiques sous forme de politiques cardinales donnera de fait à la coalition du Fidesz un droit de veto sur les politiques du prochain gouvernement. La Commission de Venise note, à juste titre, que cette pratique semble aller à l'encontre de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9)<sup>47</sup>. En outre, étant donné que dans ces conditions les négociations pour changer ou adapter les politiques risquent d'être longues et fastidieuses, un recours excessif à l'exigence d'une majorité des deux tiers nuira à la souplesse indispensable au processus législatif ordinaire et pourrait conduire à l'instabilité politique du système ainsi qu'à des conflits.

56. Pour éviter une érosion des normes et pratiques démocratiques, les autorités sont vivement invitées à limiter l'utilisation des lois cardinales et leur champ d'application aux domaines où l'exigence d'une majorité des deux tiers se justifie pleinement et à régir les dispositions et les politiques en matière culturelle, religieuse, morale, socio-économique et financière par le biais de lois ordinaires.

### **3.4. Les dispositions transitoires de la Loi fondamentale**

57. Le 31 décembre 2011, un jour à peine avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, le Parlement hongrois a adopté les dispositions transitoires de la Loi fondamentale de la Hongrie, qui regroupent un total de 32 dispositions, dont une longue déclaration et plusieurs articles concernant le passage de la dictature communiste à la démocratie. Ces dispositions sont, pour un grand nombre, valides pour une durée indéterminée et considérées comme faisant partie intégrante de la Constitution. De l'avis de plusieurs interlocuteurs, la raison qui a incité la coalition au pouvoir à intégrer ces nouvelles dispositions aux dispositions transitoires et non pas à des amendements constitutionnels – ce qui aurait été une procédure appropriée – est essentiellement symbolique, dans la mesure où modifier la Constitution aurait nui à l'impression de perfection que les autorités ont souhaité magnifier dans la Loi fondamentale.

58. Nous sommes au regret de constater que plusieurs des dispositions transitoires sont le fruit de la pratique contestable des autorités en place consistant à contourner les décisions de la Cour constitutionnelle en modifiant la Constitution<sup>48</sup>. Le 9 novembre 2012, les dispositions transitoires ont été enrichies d'une disposition subordonnant le droit de vote à un enregistrement préalable afin d'établir une base constitutionnelle pour la loi cardinale relative aux procédures électorales, laquelle a été adoptée par le parlement le 26 novembre 2012<sup>49</sup>.

59. La Cour constitutionnelle ayant invalidé la plupart des dispositions transitoires le 28 décembre 2012, le quatrième amendement, déposé – lui aussi – par des députés à titre individuel le 8 février 2013, vise à intégrer les dispositions censurées par le biais d'une procédure d'amendement formel de la Constitution.

### **3.5. Amendements à la Loi fondamentale**

60. Depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Loi fondamentale a déjà été modifiée à 4 reprises. Le premier amendement à la Constitution a été adopté le 18 juin 2012; il visait à intégrer officiellement les dispositions transitoires à la Loi fondamentale, en les ré-adoptant à une majorité constitutionnelle des deux tiers de l'ensemble des députés. Le 19 juin 2012, le parlement a adopté un deuxième amendement constitutionnel, censurant l'article 30 des dispositions transitoires concernant une possible fusion de la Banque centrale et de l'autorité de surveillance financière (cette mesure avait été demandée par la Commission européenne, qui avait menacé la Hongrie d'une procédure d'infraction devant la Cour européenne de justice si l'indépendance de la Banque nationale de Hongrie devait être réduite de quelque

---

46. CDL-AD(2011)016, paragraphe 145.

47. «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

48. La Cour constitutionnelle a jugé plusieurs dispositions de différentes lois cardinales inconstitutionnelles. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 1<sup>er</sup> janvier 2012 a considérablement réduit les compétences de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle.

49. Cette loi a été contestée devant la Cour constitutionnelle par le Président de la République, qui a refusé de la promulguer. Le 7 janvier 2013, la Cour constitutionnelle a censuré plusieurs dispositions, concernant notamment l'enregistrement préalable et les règles de financement des campagnes. La coalition au pouvoir a alors abandonné l'idée d'introduire l'inscription préalable des électeurs.



manière que ce soit). Un troisième amendement a été adopté le 21 décembre 2012, aux termes duquel les lois régissant les droits de propriété sur les terres agricoles et les forêts et la production agricole intégrée devaient devenir des lois cardinales.

61. Un quatrième amendement à la Loi fondamentale a été déposé par des députés à titre individuel de la coalition au pouvoir le 8 février 2013. Il contient 14 articles qui non seulement introduisent dans la Loi fondamentale les dispositions jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle dans son arrêt relatif aux dispositions transitoires, mais qui y ajoutent aussi plusieurs autres articles dans des domaines qui ne devraient pas être régis par la Constitution et élèvent des dispositions juridiques au niveau constitutionnel pour éviter leur futur examen et éventuelle censure par la Cour constitutionnelle. D'autres dispositions visent clairement à établir une base constitutionnelle permettant au parlement de ré-adopter des lois précédemment déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Les compétences de la Cour constitutionnelle ont par ailleurs encore été réduites (voir section 4.2.1).

62. Nous estimons que la modification fréquente de la Constitution au profit d'intérêts politiques individuels, en particulier si elle vise à contourner des décisions défavorables de la Cour constitutionnelle, va à l'encontre du principe de la prééminence du droit. Notre point de vue n'est pas partagé par les autorités qui considèrent, premièrement, qu'elles n'avaient pas d'autre possibilité pour mettre en œuvre la décision de la Cour que d'intégrer l'ensemble des articles des dispositions transitoires à la Loi fondamentale (consolidation du texte). Il se trouve que c'est faux dans la mesure où la Cour constitutionnelle avait clairement déclaré que le parlement pouvait soit introduire lesdites mesures transitoires dans la Loi fondamentale soit décider de régir les différentes questions à un autre niveau de normes juridiques.

63. Deuxièmement, elles estiment qu'en sa qualité de pouvoir constituant suprême, le parlement est légitimement habilité, dans une société démocratique, à adopter les amendements constitutionnels qu'il juge nécessaires, même si ce faisant, il va à l'encontre d'un arrêt de la Cour constitutionnelle ou y passe outre. Le Président du Parlement nous a indiqué, par exemple, que le parlement n'avait pas l'intention de se conformer à un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 21 février 2013, censurant une disposition du Code pénal qui interdit l'utilisation de symboles de régimes totalitaires, ce malgré deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>50</sup>, qui a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dans des affaires relatives à l'interdiction de l'étoile rouge à cinq branches.

64. La position des autorités sur cette question peut être juste au plan formel. Toutefois, une majorité des deux tiers ne leur confère pas de privilèges injustifiés et, surtout, ne les autorise pas à contourner une partie aussi essentielle du système d'équilibre des pouvoirs. Dans une société démocratique, la rapidité et le volume de production du processus législatif ne doivent pas nuire à la qualité, laquelle ne peut être garantie que par une vaste consultation et un processus de contrôle de constitutionnalité adapté.

65. Malgré les appels du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à reporter le vote sur le quatrième amendement afin de permettre à la Commission de Venise de l'étudier et malgré les graves préoccupations exprimées par le Président de la Commission européenne, plusieurs Etats membres de l'Union européenne, dont l'Allemagne, et les Etats-Unis, le quatrième amendement a été adopté par le parlement le 11 mars 2013. Nous considérons nous aussi que cet amendement fait particulièrement problème, mais nous ne signalerons à ce stade que nos principales préoccupations, étant donné que le Gouvernement hongrois et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ont demandé un avis de la Commission de Venise. Nous espérons que cet avis détaillé sera disponible aussitôt que possible.

#### 4. Equilibre des pouvoirs

66. Dans une société démocratique, l'équilibre des pouvoirs est assuré essentiellement par un système d'élections libres et équitables, un système judiciaire indépendant et impartial, des institutions indépendantes chargées de contrôler l'action du gouvernement et de garantir les droits de l'homme, telles que le médiateur, des médias libres et des lois visant à protéger les droits de l'homme.

67. Le Gouvernement hongrois a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les lois relatives au système judiciaire, à la liberté de religion et aux élections. En outre, sur notre proposition, la commission de suivi a soumis cinq autres lois, concernant la liberté d'information, les questions de nationalité, l'exercice des poursuites, la Cour constitutionnelle et la protection de la famille, à l'avis de la Commission de Venise. Nous avons sélectionné ces lois soit parce que leur adoption a, à juste titre ou pas, suscité une vive controverse dans la population hongroise, soit parce que plusieurs de nos interlocuteurs les ont signalées comme faisant

50. Arrêts dans les affaires *Vajnai c. Hongrie* (8 juillet 2008) et *Franatolo c. Hongrie* (3 novembre 2011).

éventuellement problème. Nous avons donc jugé qu'il serait opportun et utile pour les autorités et législateurs hongrois de disposer d'une appréciation indépendante et impartiale de ces lois. Le choix de ces dernières ne signifie donc pas forcément que nous avons de sérieuses réserves à leur sujet en notre qualité de rapporteures. De la même manière, le fait qu'une loi cardinale n'ait pas été soumise à l'avis de la Commission de Venise n'implique pas qu'elle ne comporte pas de dispositions susceptibles d'aller à l'encontre des normes et standards du Conseil de l'Europe.

#### **4.1. Loi cardinale CCIII sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie**

68. La loi cardinale CCIII sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie a été adoptée par le parlement le 23 décembre 2011. Elle remplace la loi cardinale relative à l'élection des membres du parlement de 1989. Cette loi définit le cadre juridique des élections et fixe les règles de découpage des circonscriptions électorales. Elle doit être considérée en conjonction avec la loi sur les procédures électorales, qui régit la conduite des élections à proprement parler. Cette dernière a été adoptée le 26 novembre 2012. Elle a été relativement controversée, car elle a introduit un système d'enregistrement actif des électeurs pour les élections. Or, la base juridique de cette disposition a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle quand elle a censuré la plupart des dispositions transitoires. Le Président de la Hongrie a alors annoncé que ce système d'enregistrement ne serait pas mis en place avant les prochaines élections.

69. Le projet de loi sur l'élection des membres du parlement a été soumis au parlement par un député à titre individuel et n'a donc pas été soumis à la procédure de consultation sociale, qui aurait été mise en œuvre si ce projet avait été proposé par le gouvernement. En outre, le vote concernant cette loi a été boycotté par les principaux partis de l'opposition en signe de protestation contre l'absence de consultation et de transparence au cours du processus d'élaboration de la loi.

70. Nous sommes particulièrement préoccupés par la façon dont cette loi a été proposée au parlement et adoptée. La loi en question définit le système électoral du pays et fixe les règles d'attribution des mandats. De plus, elle délimite les circonscriptions électorales. En l'état, elle a considérablement modifié le cadre juridique des élections en Hongrie. Les principes démocratiques en vigueur en Europe exigent que la législation électorale repose sur un vaste processus de consultation sociale et sur un consensus aussi large que possible entre les parties prenantes au processus électoral. L'absence de transparence du processus d'élaboration de cette loi et l'inexistence d'un large consensus entre les différentes parties prenantes concernant cette loi et ses principales dispositions pourraient nuire à la confiance de l'opinion publique dans la légitimité et l'équité du système électoral ainsi que dans la composition du parlement en découlant.

71. Le 20 janvier 2012, les autorités ont demandé un avis de la Commission de Venise sur la loi CCIII relative à l'élection des membres du Parlement de Hongrie. Conformément à leur pratique habituelle, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont préparé un avis conjoint, qui a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière des 15 et 16 juin 2012.

72. La loi sur l'élection des membres du parlement maintient en Hongrie un système électoral associant représentation proportionnelle et représentation majoritaire. Toutefois, la nouvelle loi réduit considérablement le nombre de sièges, qui passe de 386 à 199.<sup>51</sup> Cette diminution du nombre de députés traduit l'état d'esprit de la population en Hongrie, clairement favorable à une assemblée parlementaire de plus petite taille. Par suite de cette baisse du nombre de sièges, le pourcentage de sièges au parlement attribué selon le scrutin majoritaire a légèrement augmenté, passant de 45,6 % à 53,3 %. Dans le système proportionnel, un seuil de 5 % est appliqué aux partis individuels, un seuil de 10 % à une liste conjointe de partis et un seuil de 15 % aux listes électorales regroupant plus de deux partis. Ce seuil est excessivement élevé<sup>52</sup> et devrait être réduit.

73. Comme c'était déjà le cas dans la précédente loi relative aux élections, un système de compensation est utilisé pour l'attribution des sièges selon le système proportionnel. Ce système vise à garantir un lien de corrélation entre le nombre total de sièges remporté par un parti (au scrutin majoritaire et au scrutin proportionnel) et la représentativité de ce parti dans le pays, telle que mesurée par les résultats du scrutin proportionnel.

---

51. Sur ces 199 sièges, 93 sont attribués via le système proportionnel à compensation et 106 via le système à majorité simple.

52. Comparativement au seuil médian des Etats membres du Conseil de l'Europe.

74. La nouvelle loi cardinale relative à l'élection des membres du Parlement en Hongrie introduit des modifications dans le mécanisme d'attribution à compensation. Dans l'ancien mécanisme, les voix qui n'étaient pas utilisées pour l'attribution des sièges au scrutin proportionnel et les voix en faveur des candidats ayant perdu le scrutin majoritaire étaient prises en compte dans le mécanisme d'attribution à compensation. A l'inverse, dans le nouveau système, l'excédent des voix recueillies par les candidats ayant remporté un siège au scrutin majoritaire<sup>53</sup> sera aussi pris en compte dans le mécanisme d'attribution. De ce fait, dans le nouveau système électoral en place en Hongrie, le degré de proportionnalité est moindre que dans le précédent système.

75. Comme mentionné par la Commission de Venise, il n'existe pas de normes internationales recommandant une méthode spécifique ou un degré particulier de proportionnalité pour la distribution des sièges<sup>54</sup>. Cela étant, les normes démocratiques exigent qu'il y ait un lien de corrélation positif entre les voix recueillies et le nombre de sièges attribué. Qui plus est, comme indiqué ci-dessus, le but d'un mécanisme d'attribution à compensation est de renforcer la proportionnalité de l'attribution des sièges et non pas de la réduire.

76. Faute d'un large consensus entre les différentes parties prenantes à la législation électorale, nous sommes particulièrement préoccupés par ce nouveau mécanisme d'attribution. L'absence de consensus et le risque de résultats faussés pourraient ébranler la confiance de l'opinion publique dans l'équité et la légitimité démocratique du système électoral.

77. Avant l'adoption de la nouvelle loi cardinale sur l'élection des membres du Parlement en Hongrie, le découpage des circonscriptions électorales n'avait pas été modifié depuis 1989. De ce fait, la taille des circonscriptions majoritaires variait au point d'être contraire au principe de l'égalité des électeurs devant le suffrage. Cette défaillance a été relevée par la Cour constitutionnelle de Hongrie<sup>55</sup>, qui a déclaré que les écarts de taille entre les circonscriptions électorales avaient conduit à une situation inconstitutionnelle, car ils enfreignaient le principe d'égalité des droits de vote consacré dans la Constitution hongroise. De même, la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH pour les élections de 2010 en Hongrie a souligné l'écart de taille excessif entre les différentes circonscriptions, contraire aux normes internationales.

78. Par suite de la réduction du nombre de députés prévue par la nouvelle loi sur les élections et pour remédier aux écarts excessifs de taille entre les différentes circonscriptions, le découpage des circonscriptions électorales a été annulé. En outre, la nouvelle loi dispose que l'écart maximum en termes de nombre d'électeurs ne devrait pas dépasser 15 %<sup>56</sup> entre les différentes circonscriptions du pays. En cas d'écart supérieur, le parlement devra modifier le découpage des circonscriptions.

79. Le découpage précis des circonscriptions est défini dans la loi et ne peut donc être modifié que par un vote à la majorité des deux tiers au parlement. En d'autres termes, une minorité d'un tiers au parlement peut s'opposer au redécoupage des circonscriptions, même si la loi dispose que ce redécoupage est indispensable si l'écart entre deux circonscriptions dépasse 15 %. Par voie de conséquence, le découpage des circonscriptions peut aisément faire l'objet de tractations politiques, ce qui pourrait à nouveau nuire à la confiance dans l'équité du processus.

80. Le fait que le découpage des circonscriptions soit établi par le parlement fait aussi particulièrement problème. Les normes démocratiques internationales exigent que ce découpage soit réalisé par un organe indépendant et impartial, à l'issue d'un processus transparent, en vertu de critères clairs et largement admis. Pour des raisons évidentes, la façon dont les circonscriptions sont découpées présente un intérêt particulier pour le parlement; ce dernier ne peut donc pas être considéré comme un organe impartial et indépendant. En outre, la nouvelle loi ne décrit pas clairement le processus et ne définit pas de critères précis et impartiaux à appliquer pour le découpage. En conséquence, le processus de découpage manque de la transparence et de la clarté requises.

81. Pendant notre réunion avec le président de la commission électorale centrale (CEC) en février 2012, nous avons appris que la commission n'avait reçu aucune indication quant aux principes et aux critères en vertu desquels le découpage des circonscriptions s'effectue ni par qui il est réalisé. La CEC n'a pas été

53. En d'autres termes, la différence, moins un siège, entre le candidat ayant remporté le scrutin et celui ayant recueilli le deuxième plus grand nombre de voix dans la circonscription considérée.

54. CDL-AD(2012)012, paragraphes 21 et 22.

55. Décision 22/2005 de la Cour constitutionnelle.

56. 20 %.

impliquée ni consultée à ce sujet. Ce manque de transparence nuit à la confiance dans le processus démocratique, comme en témoignent les allégations de redécoupage abusif des circonscriptions électorales, régulièrement portées.

82. La façon dont le découpage des circonscriptions est réalisé va clairement à l'encontre des normes et principes démocratiques généralement admis. Faisant écho aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, nous encourageons vivement les autorités à mettre en place une commission indépendante et impartiale chargée d'effectuer et de revoir périodiquement le découpage des circonscriptions en vertu de critères juridiques clairs et largement admis.

83. La nouvelle loi cardinale sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie accorde aux ressortissants hongrois vivant à l'étranger le droit de prendre part à la partie proportionnelle d'un scrutin mais pas à un scrutin majoritaire. Nous nous félicitons que la diaspora hongroise jouisse du droit de vote aux élections nationales, ce qui renforce le caractère universel du suffrage<sup>57</sup> et va dans le sens de la tendance générale en Europe dans ce domaine. Il est à noter que cette diaspora<sup>58</sup> est nombreuse et que ses membres pourraient exercer une influence considérable sur la composition du nouveau parlement.

84. La loi comporte, et c'est un développement positif, des dispositions spéciales visant à favoriser la participation des minorités nationales<sup>59</sup> à l'action du parlement. Elle autorise les groupes minoritaires à déposer des listes électorales minoritaires spécifiques pour les collectivités locales. Pour pouvoir déposer une telle liste, un groupe doit avoir recueilli la signature d'au moins 1 % des électeurs inscrits de cette minorité, avec un maximum de 1 500 signatures. Par ailleurs, ces listes ne sont pas soumises au seuil de 5 %.

85. Les électeurs qui sont inscrits en tant que membres d'une minorité reconnue peuvent voter pour le candidat au scrutin majoritaire dans leur circonscription et pour la liste de parti proportionnelle ou pour une liste spécifique à leur minorité, si une telle liste existe. Ce choix doit être fait au moment de l'inscription en tant que membre d'une minorité. Par voie de conséquence, le choix offert aux électeurs membres d'une minorité pendant un scrutin peut être limité, en particulier si une seule liste est présentée par la minorité correspondante, ce qui risque aussi de fausser les résultats de l'élection. Comme mentionné dans l'avis de la Commission de Venise sur cette loi<sup>60</sup>, il vaudrait beaucoup mieux que les membres d'une minorité puissent décider le jour même du scrutin si elles souhaitent donner leur voix au parti national ou à une liste de leur minorité.

#### **4.2. La Cour constitutionnelle (loi cardinale CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle)**

86. En Hongrie, la Cour constitutionnelle contribue fondamentalement à garantir l'équilibre des pouvoirs depuis 1989. Le système hongrois comporte un parlement unicaméral, d'où le rôle correctif essentiel de la Cour constitutionnelle. Il est donc très préoccupant d'observer les décisions de la majorité au pouvoir, qui visent clairement à réduire les pouvoirs de la Cour.

##### **4.2.1. Limitation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle**

87. La loi cardinale CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle a été adoptée le 14 novembre 2011. Les modifications apportées au cadre juridique applicable à la Cour constitutionnelle ont représenté l'un des aspects les plus controversés de la réforme constitutionnelle en Hongrie d'autant qu'elles risquent d'entraver l'équilibre des pouvoirs. A ce sujet, il est particulièrement regrettable que ce projet de loi n'ait pas été déposé par le gouvernement mais par une commission parlementaire et qu'il n'ait donc pas été soumis à un vaste processus de consultation et de contrôle par la population.

88. Des modifications ont été introduites dans le cadre juridique relatif à la Cour constitutionnelle avant même l'adoption de la nouvelle Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle a rendu plusieurs arrêts censurant les dispositions de différentes lois, après quoi la majorité au pouvoir a adopté en novembre 2010 un amendement constitutionnel controversé limitant considérablement ses compétences. Aux termes de cet amendement, la Cour constitutionnelle peut seulement vérifier la constitutionnalité des lois et décisions concernant le budget central, les impôts nationaux, les droits de timbre et contributions, les droits de douane et les conditions centrales dont sont assortis les impôts locaux lorsque lesdites lois ou décisions ont porté atteinte au droit à la vie et à la dignité humaine, à la liberté de pensée et de religion, à la protection des

---

57. CDL(2012)012, paragraphe 42.

58. Le nombre de ressortissants hongrois vivant à l'étranger et pouvant voter est estimé à 3 millions contre 8 millions d'électeurs vivant sur le territoire de la Hongrie.

59. Ou nationalités dans le sens de la loi cardinale sur les questions de nationalité.

60. CDL-AD(2012)012, paragraphes 46-49.

données ou au droit à la nationalité hongroise. Cette modification diminue considérablement le rôle de la Cour constitutionnelle dans le cadre institutionnel de l'équilibre des pouvoirs. En outre, le fait de limiter les compétences de la Cour, sur la base de critères économiques, à un petit sous-ensemble de droits garantis par la Constitution affaiblit le régime des droits de l'homme et le respect de la prééminence du droit<sup>61</sup>.

89. La Commission de Venise considère que de telles restrictions aux pouvoirs de la Cour constitutionnelle «sont contraires au but manifeste du Parlement hongrois en tant qu'assemblée constituante (qui consiste à "améliorer la protection des droits fondamentaux en Hongrie")»<sup>62</sup>.

90. Les dispositions qui ont réduit les compétences de la Cour constitutionnelle en matière de lois et de décisions relatives au budget central, aux impôts nationaux, aux droits de timbre et contributions, aux droits de douane et aux conditions centrales dont sont assortis les impôts locaux ont été maintenues dans la Loi fondamentale adoptée le 18 avril 2011. Toutefois, la Loi fondamentale a limité cette restriction des compétences aux circonstances où la dette de l'Etat dépasse 50 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>63</sup>. A notre grande surprise, les dispositions transitoires de la Loi fondamentale de la Hongrie indiquent que la Cour constitutionnelle ne sera pas en mesure d'examiner la constitutionnalité de ces lois et décisions même lorsque la situation budgétaire se sera améliorée et que la dette de l'Etat aura été ramenée à moins de 50 % du produit intérieur brut. Par la suite, cette disposition a été déclarée inconstitutionnelle quand la Cour constitutionnelle a censuré la plupart des dispositions transitoires. Elle a été réintroduite dans le quatrième amendement (article 17), ce qui témoigne de la volonté des autorités de limiter – définitivement et non pas dans certaines circonstances budgétaires seulement – le pouvoir de surveillance que la Cour constitutionnelle peut exercer sur leurs politiques et leurs décisions.

91. La loi cardinale relative à la Cour constitutionnelle a aboli le système d'*actio popularis* qui était un signe distinctif du système de justice constitutionnelle de la Hongrie. Dans ce système, chaque individu, les ONG et même les ressortissants étrangers pouvaient demander un examen a posteriori de la constitutionnalité d'une loi ou de sa mise en œuvre, même s'ils n'étaient pas directement concernés. La suppression de l'*actio popularis*, qui était l'un des objectifs déclarés des autorités dans le cadre de la réforme du système de justice constitutionnelle, a été vivement critiquée en Hongrie et considérée comme une tentative d'affaiblir le système d'équilibre des pouvoirs.

92. Dans son avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction d'une nouvelle Constitution hongroise, la Commission de Venise a souligné que l'*actio popularis* ne pouvait pas être considérée comme une norme européenne et que son existence était plutôt une exception dans les Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>64</sup>. Même si elle reconnaît que ce mécanisme est apparu comme la garantie la plus large possible d'un contrôle global de constitutionnalité, il risque de surcharger complètement la Cour constitutionnelle, comme ça a sans doute été le cas en Hongrie<sup>65</sup>.

93. Pour compenser la suppression de l'*actio popularis*, le système de requêtes individuelles directes a posteriori – dans lequel l'auteur de la requête est directement concerné – a été élargi de sorte à englober les actes juridiques et leur mise en œuvre ainsi que les décisions de justice en découlant.

94. Un contrôle a posteriori d'actes juridiques peut être entrepris à l'initiative du gouvernement, d'un quart des membres du parlement ou du Commissaire aux droits fondamentaux (médiateur)<sup>66</sup>. Ce dernier a été ajouté à la liste des entités pouvant demander un contrôle a posteriori d'actes juridiques sur la recommandation de la Commission de Venise pour compenser la suppression du système d'*actio popularis*. Au départ, les représentants de la société civile ont exprimé quelques doutes quant à la possibilité pour le Commissaire aux droits fondamentaux d'introduire une demande de contrôle a posteriori d'une loi devant la Cour constitutionnelle en l'absence d'affaires déposées par des individus dont les droits ont été violés par la loi en question<sup>67</sup>.

61. Nous considérons que la possibilité qu'une loi soit subitement déclarée inconstitutionnelle dans les situations où la dette de la Hongrie est ramenée à moins de 50 % du PIB nuit au principe de stabilité juridique.

62. CDL-AD(2011)001.

63. Actuellement, la dette de l'Etat hongrois s'établit à environ 80 % du PIB. Compte tenu de la situation économique du pays et de la crise financière internationale, il est très peu probable qu'elle puisse être ramenée à moins de 50 % du PIB dans un avenir prévisible.

64. CDL-AD(2011)001, paragraphe 57.

65. La Cour constitutionnelle aurait apparemment reçu une moyenne de 1 600 requêtes d'*actio popularis* par an.

66. En application du quatrième amendement, le Procureur général et le président de la Curia ont été ajoutés à la liste.

67. Voir aussi Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and Key Cardinal Laws drafted, élaboré par d'éminents experts juridiques et des représentants de la société civile de la Hongrie.

95. Ces craintes se sont toutefois révélées sans fondement, comme le montre le nombre d'examens de lois cardinales effectués par la Cour constitutionnelle à la demande du Commissaire aux droits fondamentaux (plus de 25). Cet aspect souligne aussi le rôle fondamental de cette institution dans le système d'équilibre des pouvoirs en Hongrie, en particulier dans une situation où il serait difficile pour une force politique n'appartenant pas à la majorité au pouvoir d'obtenir le quorum requis pour pouvoir demander l'examen de la constitutionnalité d'un acte juridique. Il faut toutefois noter que l'actuel Commissaire aux droits fondamentaux a été élu en 2007 pour un mandat de 6 ans, avec le soutien des différents partis. Son mandat prend fin en septembre 2013, et il reste à voir si le prochain commissaire adoptera la même attitude proactive pour ce qui est de soumettre des requêtes à la Cour constitutionnelle.

96. Le quatrième amendement à la Loi fondamentale limite encore un peu plus les compétences de la Cour constitutionnelle: cette dernière ne peut examiner la constitutionnalité de la Loi fondamentale ou d'amendements y étant apportés qu'en cas d'infractions aux règles de procédure définies dans la Loi fondamentale concernant son adoption et sa promulgation. Un tel examen peut être demandé par le Président<sup>68</sup>, le gouvernement, un quart des députés, le président de la Curia, le Procureur général ou le Commissaire aux droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle doit se prononcer dans un délai de 30 jours. En d'autres termes, un examen de fond ne sera plus possible, même sous la forme limitée pratiquée jusqu'à présent par la Cour constitutionnelle.

97. L'article 20 du quatrième amendement annule tous les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale. Empêcher la Cour constitutionnelle de faire référence à sa jurisprudence si cette dernière est antérieure à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale (c'est-à-dire antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2012) est clairement inacceptable. C'est aussi inutile, car la Cour constitutionnelle a déjà déclaré dans plusieurs de ses arrêts<sup>69</sup> qu'elle ne s'appuierait sur sa jurisprudence que pour les dispositions de la Loi fondamentale étant sensiblement identiques à celles de l'ancienne Constitution.

#### 4.2.2. Indépendance de la Cour constitutionnelle

98. La Loi fondamentale n'établit pas explicitement l'indépendance de la Cour constitutionnelle ni du système judiciaire en général. La Commission de Venise a recommandé d'introduire une telle disposition dans la Loi fondamentale, mais les autorités hongroises n'en ont pas tenu compte<sup>70</sup>. Dans ce contexte, il est aussi regrettable que la loi cardinale CLI de 2011 ne prévoit pas explicitement l'indépendance de la Cour constitutionnelle.

99. Par suite des amendements constitutionnels de 2010, la loi cardinale relative à la Cour constitutionnelle a porté le nombre de juges siégeant à la Cour de 11 à 15<sup>71</sup>. La même loi limite le mandat des juges à un mandat unique de 12 ans<sup>72</sup>. En outre, le Président de la Cour constitutionnelle n'est plus choisi par les membres de la Cour en leur sein mais directement élu par le parlement à une majorité des deux tiers. Le fait que la loi cardinale exclut désormais leur réélection a renforcé l'indépendance des juges de la Cour.

100. Les juges de la Cour constitutionnelle sont élus par le parlement à une majorité des deux tiers. Les candidats sont désignés par une commission parlementaire, regroupant l'ensemble des forces politiques en fonction du nombre de leurs représentants au parlement. Dans l'ancienne Constitution, toutes les forces politiques avaient la même influence dans la commission de désignation des candidats; les candidats pouvaient donc compter sur un large consensus parmi les différentes forces politiques du pays<sup>73</sup>. Dans l'actuelle composition du parlement – où la majorité au pouvoir dispose d'une majorité constitutionnelle – la majorité qualifiée requise pour élire un juge à la Cour constitutionnelle n'est pas une garantie suffisante contre la politisation de la Cour. Il est donc vivement recommandé aux autorités d'adopter des garanties supplémentaires dans le cadre du processus de nomination afin de prévenir une éventuelle politisation de la Cour.

---

68. Le quatrième amendement limite aussi la compétence du Président à introduire une procédure *ex ante* devant la Cour constitutionnelle. Désormais, il peut seulement demander un examen du respect des règles de procédure définies dans la Loi fondamentale concernant son adoption.

69. Voir décisions 22/2012, 30/2012, 34/2012 et 4/2013.

70. CDL-AD(2012)009, paragraphes 10 -11.

71. En 1989, la Cour constitutionnelle a été mise en place avec 15 juges. En 1994, un amendement constitutionnel a ramené ce nombre à 11 à compter du 10 décembre 1994.

72. Auparavant, les juges pouvaient remplir plusieurs mandats de neuf ans.

73. Ceci étant, à plusieurs reprises, aucun consensus n'a été trouvé et des sièges de la Cour constitutionnelle sont restés vacants.

101. Nous n'avons pas entendu de critiques au sujet de la Cour constitutionnelle qui, à ce jour, semble remplir sa fonction de garant de la Constitution de façon indépendante vis-à-vis de la majorité actuellement au pouvoir. Une seule décision concernant l'abaissement de l'âge obligatoire de départ à la retraite des juges a été prise par sept voix contre sept, la voix du Président, prépondérante, conduisant à l'annulation de cette disposition. La plupart des autres arrêts de la Cour constitutionnelle ont été adoptés par 10 voix contre 5, c'est-à-dire à une nette majorité. Nous soulignons toutefois que, dans un grand nombre de cas, les cinq membres dissidents étaient précisément les juges élus par l'actuelle majorité au pouvoir. Nous avons appris que d'ici mars 2013, huit des 15 juges de la Cour constitutionnelle auront été élus par l'actuelle coalition du Fidesz-KDNP disposant d'une majorité des deux tiers. Nous ne pouvons qu'espérer que cette nouvelle composition n'altérera pas la capacité de la Cour à prendre ses décisions sur la base d'arguments juridiques sans se laisser influencer par d'éventuelles préférences politiques des partis.

#### *4.2.3. Tendance à passer outre aux décisions de la Cour constitutionnelle*

102. Ces deux dernières années, nous avons observé une tendance particulièrement inquiétante: un grand nombre de dispositions de lois, cardinales ou autres, censurées par la Cour constitutionnelle ont simplement été réintroduites par le biais d'amendements constitutionnels:

- après avoir censuré les dispositions autorisant l'imposition rétroactive à 98 % de l'indemnité de départ versée aux fonctionnaires, la Cour s'est vue priver de son pouvoir d'examiner toute question en rapport avec la fiscalité ou le budget;
- après avoir été censurée par la Cour, sur demande du Président de la Cour suprême de l'époque, une disposition du Code pénal autorisant le Procureur général à choisir un tribunal pour l'examen d'une affaire donnée a été réintroduite dans les dispositions transitoires de la Loi fondamentale. Le même pouvoir dans les affaires de droit civil a été conféré par les dispositions transitoires au Président de l'Office national de la justice. Ces deux transferts de pouvoir figuraient aussi dans le projet de quatrième amendement (articles 14 et 15). Toutefois, la version adoptée constitutionnalise ce pouvoir uniquement dans le cas du Président de l'Office national de la justice;
- après avoir été censurée par la Cour pour des raisons de procédure, la loi sur les églises a été réintroduite sous la même forme dans les dispositions transitoires. Sur demande du Commissaire aux droits fondamentaux et de 17 églises auxquelles le droit de s'enregistrer avait été refusé, la loi sur les églises a une nouvelle fois été censurée pour des raisons de fond le 27 février 2013. Par contre, le quatrième amendement dispose toujours que le parlement procédera à l'enregistrement des églises;
- le 16 juillet 2012, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'abaissement rétroactif de 70 à 62 ans de l'âge obligatoire de départ à la retraite pour les juges, procureurs et notaires, ce qui avait contraint plus de 300 juges à prendre leur retraite. Les mêmes dispositions ont été réintroduites dans les dispositions transitoires;
- le 6 novembre 2012, la Cour européenne de justice a aussi rendu un arrêt indiquant que cette disposition était contraire à la législation anti-discrimination de l'Union européenne. A ce jour, ces deux arrêts n'ont pas été dûment mis en œuvre;
- le 20 décembre 2012, sur demande du Commissaire aux droits fondamentaux, la Cour a annulé différentes dispositions de la loi sur la protection de la famille en matière de droits de succession ainsi que la définition restrictive de la famille. Or, la même définition restrictive de la famille a été reprise dans le quatrième amendement;
- le 12 novembre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions de la loi sur les contraventions qui érigeaient en infraction pénale le fait pour des sans-abris «de vivre en permanence dans un lieu public». Cette disposition est exactement reprise par l'article 8 du quatrième amendement;
- sur demande du Commissaire aux droits fondamentaux, le 28 décembre 2012, la plupart des dispositions transitoires ont été censurées par la Cour constitutionnelle, après quoi elles ont été réintroduites par le biais d'amendements constitutionnels regroupés dans le quatrième amendement;
- les dispositions transitoires ont été modifiées le 9 novembre 2012 afin d'y ajouter l'obligation pour les électeurs de s'enregistrer au préalable pour pouvoir exercer leur droit de vote. Cette modification visait à établir une base constitutionnelle pour la loi sur les procédures électorales, adoptée le 26 novembre. Cette dernière a toutefois été contestée avant sa promulgation par le Président, à la suite de quoi la Cour constitutionnelle a annulé l'enregistrement préalable des électeurs et plusieurs dispositions posant des restrictions au financement des campagnes et à la publicité électorale (arrêt du 7 janvier 2013). Le quatrième amendement (article 5) réintroduit des restrictions en matière de publicité électorale;

- en juin 2012, la Cour constitutionnelle a annulé un décret du gouvernement concernant les conventions imposant aux étudiants de l'enseignement supérieur bénéficiant d'une bourse publique de travailler en Hongrie après l'obtention de leur diplôme. Le 4 juillet 2012, la loi sur l'enseignement supérieur a été modifiée afin d'y ajouter le texte du décret censuré. L'article 7 du quatrième amendement établit désormais une base constitutionnelle permettant de subordonner l'octroi d'une aide financière aux étudiants à l'exercice d'une activité salariée ou indépendante.

103. Dans un Etat régi par la prééminence du droit quel qu'il soit, il est d'une importance fondamentale que les autorités se soumettent aux décisions de la plus haute instance du pays pour garantir la certitude juridique et le respect des droits fondamentaux. Le fait que la coalition du Fidesz/KDNP dispose actuellement du rare privilège d'une majorité constitutionnelle ne l'autorise pas pour autant à ignorer ouvertement le mécanisme correctif que peut représenter la Cour constitutionnelle, en particulier dans une situation où, comme c'est le cas en Hongrie, le parlement ne compte pas de deuxième chambre qui pourrait, le cas échéant, faire contrepoids et corriger les erreurs commises.

### **4.3. Lois cardinales régissant le système judiciaire**

104. Le système judiciaire est régi essentiellement par deux lois cardinales: la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux. Compte tenu de la similitude des aspects structurels, nous examinerons aussi, dans cette section, les lois cardinales relatives aux services du parquet (CLXIII) et au statut du Procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet (CLXIV). Les lois cardinales relatives au système judiciaire constituent l'un des aspects les plus controversés du processus de réforme constitutionnelle menée en Hongrie. Elles ont suscité de graves préoccupations, que ce soit dans le pays ou à l'étranger, comme le montrent l'ouverture d'une procédure d'infraction par la Commission européenne concernant différents points de la loi et la décision qui a suivi du Commissaire Reding de contester certaines dispositions devant la Cour européenne de justice.

105. Le 20 janvier 2012, le ministre hongrois des Affaires étrangères a demandé un avis de la Commission de Venise sur différentes lois cardinales dont celles concernant le système judiciaire. En outre, le 25 janvier 2012, la commission de suivi a décidé de demander l'avis de la Commission de Venise sur, entre autres, les lois cardinales relatives aux services du parquet. La Commission de Venise a adopté l'avis sur le système judiciaire<sup>74</sup> lors de sa réunion plénière des 16 et 17 mars 2012 et celui sur les services du parquet<sup>75</sup> lors de sa réunion plénière des 15 et 16 juin 2012.

106. Dans son avis, la Commission de Venise a sévèrement critiqué les lois cardinales régissant le système judiciaire. Elle a fait remarquer que ces lois ont radicalement changé le système de justice et introduit un système d'administration judiciaire unique en Europe. Même s'il reconnaît la nécessité d'une réforme du système de justice, l'avis conclut qu'à bien des égards et, en particulier, pour ce qui est de l'indépendance du système judiciaire, ce nouveau système est contraire aux normes européennes et fait problème en ce qui concerne le droit à un procès équitable, tel que prévu par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>76</sup>.

107. L'avis de la Commission de Venise insiste sur trois grands sujets de préoccupation: la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de l'Office national de la justice; le départ à la retraite anticipé des juges et le traitement discriminatoire – a priori pour des raisons politiques – réservé au président de la Cour suprême, qui est le seul membre de cette institution à ne pas avoir été maintenu en poste lorsque la Cour suprême est devenue la Curia, après l'adoption de la nouvelle Constitution.

#### **4.3.1. Les pouvoirs excessifs conférés au président de l'Office national de la justice**

108. L'un des principaux points de préoccupation était lié à la concentration des pouvoirs entre les mains du président de l'Office national de la justice (ONJ) nouvellement mis en place. La loi cardinale donne à cette personne, entre autres, pleins pouvoirs pour nommer ou révoquer un juge, nommer ou révoquer le président d'un tribunal, transférer des juges vers une autre juridiction (avec ou sans leur consentement) et transférer des affaires entre deux juridictions<sup>77</sup>. La Commission de Venise a considéré que ces pouvoirs étaient de

---

74. CDL-AD(2012)001.

75. CDL-AD(2012)008.

76. CLD-AD(2012)001, paragraphes 117-120.

77. Pour une liste complète des pouvoirs conférés au président de l'ONJ, voir aussi CDL-AD(2012)001, paragraphes 33 et 34.



nature largement discrétionnaire et n'étaient pas suffisamment assortis d'un devoir de rendre compte, dans la mesure où la loi cardinale n'énonce pas de critères légalement établis, n'oblige pas le président de l'ONJ à justifier ses décisions et n'autorise pas un contrôle judiciaire de ces dernières.

109. La concentration des pouvoirs est d'autant plus préoccupante que la loi cardinale confère l'ensemble de ces pouvoirs au président de l'ONJ et non pas à l'institution en tant que telle. Le président de l'ONJ est élu par le parlement pour un mandat de neuf ans à la majorité qualifiée des deux tiers. Par voie de conséquence, une minorité relativement faible au parlement peut empêcher l'élection d'un nouveau président de l'ONJ, lequel resterait en poste jusqu'à ce que son successeur ait été choisi. Les vice-présidents de l'ONJ sont désignés par le président de l'ONJ, qui peut également les révoquer. En outre, le président de l'ONJ ne peut être révoqué par le parlement qu'avec une majorité des deux tiers, en vertu d'une demande de révocation déposée par le Président de la République ou le Conseil national judiciaire (CNJ)<sup>78</sup>. Or, le CNJ est constitué de juges qui dépendent à différents égards du président de l'ONJ, lequel siège de droit au CNJ. L'obligation du président de l'ONJ de rendre compte en vertu de ces dispositions est donc clairement insuffisante, ce qui nuit à la légitimité démocratique de ses fonctions<sup>79</sup>.

#### 4.3.2. L'abaissement soudain de l'âge de départ à la retraite

110. Avant les réformes judiciaires, l'âge obligatoire de départ à la retraite appliqué aux juges était de 70<sup>80</sup> ans. L'article 12 des dispositions transitoires et la loi cardinale relative au système judiciaire ont modifié cette disposition et abaissé l'âge obligatoire de départ à la retraite à 62 ans. Cette modification est d'autant plus remarquable que le gouvernement avait indiqué vouloir globalement repousser l'âge obligatoire de départ à la retraite de 62 à 65 ans. Ce changement de l'âge obligatoire de départ à la retraite a entraîné le départ massif d'environ 270 juges, dont un grand nombre remplissaient d'importantes responsabilités.

111. L'abaissement rétroactif de l'âge de départ à la retraite pour des raisons contestables<sup>81</sup> a été source de préoccupation dans le pays et au niveau international. Le médiateur hongrois a intenté un recours contre cette mesure devant la Cour constitutionnelle de la Hongrie. Le 16 juillet 2012, cette dernière a conclu que l'abaissement rétroactif de l'âge obligatoire de départ à la retraite était inconstitutionnel car il compromettait l'indépendance du système judiciaire et a donc ordonné au gouvernement de réintégrer les juges concernés.

112. Le 17 janvier 2012, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant, entre autres, l'abaissement de l'âge obligatoire de départ à la retraite. La Commission estimait en effet que l'abaissement de l'âge obligatoire de départ à la retraite imposé aux juges et aux procureurs constituait une discrimination fondée sur l'âge à l'encontre de cette catégorie d'agents. Elle a soumis au Gouvernement hongrois deux avis motivés à ce sujet. Or, les réponses des autorités hongroises n'ont pas satisfait la Commission, qui a introduit, le 25 avril 2012, une requête auprès de la Cour européenne de justice contre l'abaissement de l'âge de départ à la retraite appliquée aux juges hongrois. Le 6 novembre 2012, la Cour européenne de justice s'est ralliée à la position de la Commission européenne et a conclu que l'abaissement de l'âge de départ à la retraite imposé aux juges constituait une mesure discriminatoire au motif de l'âge, déclarée illégale par la directive de l'Union européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (Directive 200/78/CE).

#### 4.3.3. La destitution du président de la Cour suprême

113. La Curia, qui a été instituée par la Loi fondamentale, est le successeur légal de la Cour suprême de la Hongrie<sup>82</sup>. C'est pourquoi, la loi cardinale relative au système judiciaire dispose que l'ensemble des juges de la Cour suprême peuvent rester en fonction jusqu'à la fin de leur mandat. Toutefois, une exception a été faite pour le président de la Cour suprême, qui a dû être réélu. En outre, un nouveau critère de sélection a été adopté pour le président de la Cour suprême, aux termes duquel un candidat doit avoir exercé la charge de magistrat en Hongrie pendant au moins cinq ans. La durée des mandats éventuellement remplis dans des tribunaux internationaux n'est pas prise en compte.

78. Le CNJ est l'organe de l'autonomie judiciaire en Hongrie. Il est uniquement constitué de juges, mais ses pouvoirs sont considérablement limités depuis la dernière réforme du système judiciaire.

79. Voir aussi CDL-AD(2012)001, paragraphes 37-43.

80. L'âge minimum de départ à la retraite appliqué aux juges était de 62 ans. Toutefois, les juges pouvaient choisir de rester en poste jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite de 70 ans.

81. Voir par exemple CDL-AD(2012)001, paragraphes 105-106, et *Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and Rule of law in Hungary*, International Bar Association, paragraphes 3.41-3.42.

82. Article 11 des dispositions transitoires de la Loi fondamentale.

114. La différence de traitement appliquée au président de la Cour suprême est particulièrement contestable. Les nouvelles dispositions sont considérées par beaucoup comme ayant été adoptées dans le seul but de destituer le président de la Cour suprême en exercice, M. Baka, qui, par le passé, avait critiqué les politiques du gouvernement en matière de réforme judiciaire et contesté, avec succès, plusieurs décisions du gouvernement et lois devant la Cour constitutionnelle<sup>83</sup>. M. Baka était le juge de la Hongrie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme de 1991 à 2007 et avait été élu président de la Cour suprême par le Parlement hongrois en juin 2009. Il n'avait pas exercé la charge de magistrat en Hongrie auparavant et de ce fait, malgré ses 17 ans d'expérience comme juge au sein de la Cour européenne des droits de l'homme, était inéligible aux fonctions de président de la Curia. La sensation que ces dispositions juridiques ont été adoptées contre une personne particulière est renforcée par le fait qu'en juin 2011, le parlement a adopté une décision suspendant toutes les procédures de nomination de juges jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012, date à laquelle M. Baka ne serait plus en poste. Cette décision a été prise malgré le nombre d'affaires en souffrance, qui est souvent mentionné par les autorités comme l'une des raisons ayant motivé la réforme du système judiciaire. Comme mentionné par la Commission de Venise<sup>84</sup>, les dispositions juridiques formulées en termes généraux qui, en réalité, visent une ou des personnes particulières sont contraires au principe de la prééminence du droit. En outre, la destitution pour des motifs politiques du président de la Cour suprême pourrait avoir des répercussions négatives et menacer l'indépendance du système judiciaire.

#### 4.3.4. Action entreprise par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

115. Après l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 par la Commission de Venise concernant les lois cardinales relatives au système judiciaire, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a engagé un dialogue avec les autorités hongroises sur la façon dont l'avis de la Commission de Venise pourrait être mis en œuvre. Pour traiter les points les plus urgents, M. Jagland a proposé que les autorités hongroises se concentrent dans un premier temps sur trois axes prioritaires<sup>85</sup>:

- introduire des dispositions qui soumettraient les pouvoirs excessivement discrétionnaires du président de l'ONJ à un contrôle judiciaire;
- revoir la procédure de nomination du président de l'ONJ afin que le mandat du président en exercice ne puisse pas être indéfiniment prolongé par une petite minorité faisant obstacle à la nomination d'un successeur;
- introduire des mesures structurelles visant à renforcer le système judiciaire pour qu'un transfert de certaines affaires ne soit plus indispensable et pour garantir que tant qu'il sera nécessaire, ce transfert se fera suivant des principes juridiques objectifs et sera soumis à un contrôle judiciaire adapté.

116. Ceci étant, comme l'a souligné la Commission de Venise: «il était évident que l'accent mis sur ces trois axes prioritaires n'impliquait pas que les autorités seraient dispensées de mettre les autres recommandations de la Commission de Venise en œuvre, mais seulement que ces trois axes devaient être traités de toute urgence»<sup>86</sup>.

117. A l'issue des consultations tenues entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Gouvernement hongrois, les autorités ont présenté une série d'amendements aux deux lois cardinales sur le système judiciaire. Ces amendements ont été adoptés le 2 juillet 2012. Compte tenu du fait qu'ils n'apportent pas forcément de réponse à l'ensemble des points signalés par la Commission de Venise et le Secrétaire général, la commission de suivi a décidé, le 28 juin 2012, de demander un avis de la Commission de Venise sur ces amendements et, en particulier, sur la question de savoir s'ils prenaient en compte l'ensemble des sujets de préoccupation majeurs de la Commission de Venise concernant les lois cardinales sur le système judiciaire, tel que figurant dans l'avis CDL-AD(2012)001. Cet avis<sup>87</sup> a ensuite été adopté par la Commission de Venise, lors de sa réunion plénière des 12 et 13 octobre 2012.

118. Les amendements n'ont pas introduit de modifications concernant le mode de nomination du président de l'ONJ et la personne habilitée à le destituer. Les autorités hongroises s'étaient par ailleurs engagées à modifier la législation correspondante de sorte qu'elle spécifie clairement que le président de l'ONJ ne pourrait exercer ses fonctions que pour un mandat unique de neuf ans, non renouvelable. Un amendement allant

---

83. L'ancienne Constitution conférait au président de la Cour suprême le pouvoir de demander à la Cour constitutionnelle de vérifier la constitutionnalité de lois ou décisions qu'il jugeait problématiques. Cette possibilité vient d'être réintroduite avec le quatrième amendement à la Loi fondamentale, adopté le 11 mars 2013.

84. CDL-AD(2012)001, paragraphes 112-115.

85. CDL-AD(2012)020, paragraphe 9.

86. *Ibid.*, paragraphe 10.

87. CDL-AD(2012)020.

dans ce sens a été déposé par le ministre de la Justice en mars 2012 avant d'être retiré le 18 juin 2012. Nous espérons que le projet de loi présenté au parlement le 29 mars 2013 apportera enfin une solution à ce problème.

119. De la même manière, si le parlement ne parvient pas à désigner un successeur à une majorité des deux tiers, le vice-président sera nommé président par intérim. Par contre, le vice-président est nommé par le président de l'ONJ. Nous estimons donc, comme la Commission de Venise, qu'il aurait été préférable de donner au Conseil nationale judiciaire le pouvoir de nommer un président par intérim<sup>88</sup>.

120. Les amendements répondent dans une large mesure aux critiques exprimées au sujet de la concentration excessive des pouvoirs discrétionnaires entre les mains du président de l'ONJ, concentration qui ne s'accompagnait pas d'une obligation de transparence ni de rendre des comptes suffisante.

121. Les pouvoirs conférés au président de l'ONJ concernant la nomination des nouveaux juges ou des chefs de tribunaux ne sont plus discrétionnaires. Si le président de l'ONJ souhaite s'écarter du choix de la commission de nomination ou de révision, il doit obtenir l'accord du CNJ et ne peut le faire qu'en vertu de critères établis par ce dernier. En outre, ses décisions peuvent être frappées d'appel devant un tribunal. Ces évolutions représentent des améliorations sensibles de la législation. Nous avons cependant été informés que le président de l'ONJ a toujours le pouvoir d'annuler un avis de vacance d'une nomination à une fonction judiciaire, même après que les candidats aient soumis leur candidature et aient été classés par le CNJ. Cela pose clairement un problème.

122. Les lois cardinales sur le système judiciaire ont considérablement réduit le périmètre des fonctions du CNJ, organe de l'autonomie judiciaire en Hongrie, dans l'administration du système judiciaire. Les amendements ont permis de remédier dans une large mesure à cette défaillance. Les compétences du CNJ ont été renforcées, en particulier dans le domaine de la nomination des juges et de l'administration du système judiciaire<sup>89</sup>. Toutefois, il est à noter que le CNJ dépend toujours de l'ONJ sur le plan fonctionnel et qu'il fonctionne avec un système de rotation continue de ses présidents, ce qui diminue sa capacité à exercer une surveillance sur l'ONJ et son président.

123. Présidents et chefs de tribunaux contrôlent continuellement l'administration de la justice dans les tribunaux placés sous leur responsabilité, notamment pour ce qui concerne le respect des décisions des juridictions plus hautes et les décisions rendues au mépris d'aspects et de motifs théoriques. Dans son avis CDL-AD(2012)001, la Commission de Venise a considéré que ce contrôle permanent pouvait nuire à l'indépendance des juges, en particulier dans le contexte de la procédure d'uniformité dans le cadre de laquelle la Curia peut publier des décisions et des arrêts contraignants pour les tribunaux. Malheureusement, ce point n'a pas été traité dans les amendements aux lois cardinales sur le système judiciaire.

124. Par suite des amendements, et c'est une évolution positive, un juge qui doit être définitivement changé d'affectation peut choisir entre les différents postes judiciaires vacants de juridictions du même niveau. Le président de l'ONJ ne peut affecter un juge à un poste de son choix que si ce dernier n'a accepté aucun des postes qui lui ont été proposés. En outre, cette décision peut désormais être frappée d'appel auprès d'un tribunal administratif ou du travail. Il est essentiel que la loi prévoie explicitement la possibilité de soumettre une décision de changer un juge d'affectation sans son consentement à une révision complète sur le plan de la procédure et du fond. Les lois cardinales sur le système judiciaire habilite également le président d'un tribunal à «réaffecter des juges sans leur accord à une fonction judiciaire au sein d'un autre service, à titre temporaire, tous les trois ans pour une période maximale d'un an, dans l'intérêt du service». La Commission de Venise a critiqué cette disposition qu'elle a trouvée trop large et excessive. Malheureusement, cette critique n'a pas vraiment été prise en compte dans les amendements.

#### 4.3.5. Les transferts d'affaires

125. Un sujet de préoccupation fondamental était lié aux pouvoirs excessivement larges et discrétionnaires conférés au président de l'ONJ de transférer des affaires entre deux tribunaux au motif trop général de la «nécessité de statuer dans un délai raisonnable». Ce pouvoir a été doté d'une base constitutionnelle en l'intégrant aux dispositions transitoires de la Loi fondamentale, le 31 décembre 2011. Toutefois, sa durée d'application était limitée «jusqu'à ce qu'une répartition équilibrée du nombre d'affaires ait été effectuée». La Cour constitutionnelle a censuré la plupart des dispositions transitoires, après quoi le pouvoir conféré au président de l'ONJ de transférer des affaires a été réintroduit par le biais du quatrième amendement, mais cette fois de façon définitive.

88. *Ibid.*, paragraphe 15.

89. Voir CDL-AD(2012)020, paragraphe 31 pour une liste non exhaustive des compétences qui ont été transférées.

126. Les amendements aux lois cardinales ne tiennent que marginalement compte des critiques sévères formulées par la Commission de Venise. Par suite des amendements, la loi dispose désormais que le transfert des affaires est une exception et que le CNJ fixera les principes à appliquer par le président de l'ONJ pour désigner la juridiction de départ. Toutefois, le président n'est pas lié par ces principes. Qui plus est, les principes à définir par le CNJ se rapportent uniquement aux critères de sélection de la juridiction de départ et pas à la sélection des affaires qui seront transférées. De la même façon, le contrôle judiciaire se limite à la sélection de la juridiction de départ et n'englobe pas la sélection des affaires à proprement parler. S'agissant de la sélection de la juridiction de départ, le contrôle judiciaire porte uniquement sur le respect des dispositions juridiques et pas sur les critères de fond appliqués pour la sélection des affaires, tels qu'établis par le CNJ. En outre, les lois cardinales habilite le président du CNJ à confier une affaire à une autre juridiction, même si la Curia a annulé une précédente décision d'affectation dans la même affaire<sup>90</sup>.

127. Pour autant qu'il soit autorisé, le transfert d'affaires devrait avoir un caractère exceptionnel et s'effectuer selon des critères objectifs et clairement définis. Qui plus est, il devrait être soumis à un contrôle judiciaire concernant la sélection des affaires et la sélection de la juridiction à laquelle l'affaire est transférée, contrôle dont les conclusions devraient être contraignantes pour le président de l'ONJ. Les possibilités de contrôle judiciaire actuellement en place, telles qu'introduites par les amendements, sont clairement insuffisantes. Nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que le transfert d'affaires ne résout pas le problème sous-jacent de capacité structurelle insuffisante des tribunaux à Budapest<sup>91</sup>.

128. Le Parlement hongrois devrait introduire sans plus attendre un contrôle judiciaire approfondi du transfert d'affaires. La situation actuelle est contraire au principe de procès équitable, prévu par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, nous tenons à souligner que dans son avis sur les amendements, la Commission de Venise a insisté sur le fait que d'une manière générale, elle «est fermement opposée au système de transfert d'affaires, car il est contraire au principe de «juge naturel», qui est une composante essentielle de la prééminence du droit»<sup>92</sup>.

129. Malheureusement, les amendements aux lois cardinales ne portent pas sur l'abaissement controversé de l'âge obligatoire de départ à la retraite appliqué aux juges ni sur la destitution prématurée du président de la Cour suprême hongroise.

130. Les lois cardinales sur les services du parquet établissent un parquet puissant et indépendant. Toutefois, elles pourraient être améliorées en instituant un système d'équilibre des pouvoirs solide, lequel n'est actuellement pas suffisamment bien conçu dans la législation. Tout comme dans le cas des lois cardinales sur le système judiciaire, un sujet de préoccupation majeur est lié au fait que les dispositions transitoires<sup>93</sup> habilite le Procureur général à confier une affaire à une autre juridiction que la juridiction compétente. La possibilité pour un procureur de sélectionner la juridiction où une affaire doit être jugée est contraire au principe de procès équitable, prévu par l'article 6 de la Convention. Cette possibilité devrait donc être retirée au Procureur général, même s'il n'en a jamais usé jusqu'à présent<sup>94</sup>.

131. Cette disposition a été censurée lorsque la Cour constitutionnelle a annulé la plupart des dispositions transitoires le 28 décembre 2012. Nous notons que la même disposition a été réintroduite dans le quatrième amendement (article 15) déposé le 8 février 2013.

132. Nous saluons le fait que cette disposition n'a pas été adoptée par le parlement lors de ses délibérations sur le quatrième amendement, la coalition au pouvoir ayant décidé de retirer le projet d'article 15 concerné.

#### **4.4. Législation applicable aux médias**

133. Le 9 novembre 2010, le Parlement hongrois a adopté la loi CIV sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias et, le 30 décembre 2010, il a adopté la loi CLXXXV relative aux services de médias et aux médias de masse. Ces deux lois, qui ont été adoptées à l'issue d'un processus

---

90. CDL-AD(2012)020, paragraphes 60-72.

91. La plupart des demandes de transfert d'affaires émanent du tribunal régional de Budapest, essentiellement dans des affaires économiques. Selon les informations que le président de l'ONJ nous a communiquées en février 2013, un total de 42 affaires ont été transférées en 2012.

92. CDL-AD(2012)020, paragraphe 74.

93. Article 11.4 des dispositions transitoires. Cet article a réintroduit dans la Constitution une disposition de la loi cardinale sur le système judiciaire qui était jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle hongroise le 20 décembre 2011.

94. CDL-AD(2012)008, paragraphe 83, et CDL-AD(2012)020, paragraphe 73.

long et difficile, bouleversent profondément le paysage médiatique en Hongrie. Elles ont été vivement critiquées dans le pays et à l'étranger, car elles étaient perçues comme nuisant à l'indépendance des médias et limitant le droit à la liberté d'expression.

134. En réponse aux inquiétudes exprimées, Dunja Mijatovic, représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, a demandé une évaluation juridique indépendante de la législation relative aux médias<sup>95</sup>. Les résultats de cette évaluation sont accablants. Selon le rapport, la législation applicable aux médias établit «un système de réglementation du contenu des médias (y compris du contenu accessible via Internet et les TIC) qui, en termes d'envergure et de portée, va au-delà de presque tout ce qui a déjà été mis en œuvre dans des pays démocratiques et dépasse les limites de ce qui est admis dans le débat international comme une approche adaptée et justifiée de la réglementation des nouveaux services de communication. Par ailleurs, ce système introduit – souvent sans tenir compte ou en violation des besoins d'un système démocratique de communication sociale et de la lettre et l'esprit des normes internationales – des règles plus strictes, des contrôles plus incessants et des restrictions à la liberté d'expression»<sup>96</sup>. Soulignant que le paquet législatif relatif aux médias va au-delà de «ce qui est justifié et nécessaire dans une société démocratique», le rapport recommandait de revoir complètement ce paquet et de le modifier en profondeur.

135. La commissaire européenne Kroes a émis de sérieuses réserves quant à la législation applicable aux médias et indiqué que plusieurs de ses dispositions ne semblaient pas conformes à la législation communautaire, en particulier à la directive sur les services de médias audiovisuels, aux règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services<sup>97</sup> et à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le 10 mars 2011, le Parlement européen a exprimé ses inquiétudes concernant la législation relative aux médias et invité les autorités hongroises à réexaminer et modifier fondamentalement le paquet législatif applicable aux médias<sup>98</sup>. Le 9 février 2012, la Commission a déclaré qu'elle envisageait d'engager une procédure de l'article 7 si la Hongrie continuait à transgresser la législation de l'Union européenne.

136. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de l'époque, Thomas Hammarberg, s'était aussi dit préoccupé par ce qu'il qualifiait «d'effets cumulatifs destructeurs»<sup>99</sup> de la nouvelle législation relative à la liberté de la presse et à la liberté d'expression en Hongrie. Son rapport met l'accent sur ses inquiétudes liées, entre autres, au «mécanisme de régulation déséquilibré d'un point de vue politique et doté de pouvoirs disproportionnés, qui n'est pas soumis à un contrôle judiciaire suffisant», aux menaces pesant sur l'indépendance des médias audiovisuels de service public, à la violation des droits des journalistes de ne pas révéler leurs sources et aux tentatives de régulation a priori du contenu<sup>100</sup>.

137. En réponse aux critiques émises dans le pays et à l'étranger, plusieurs amendements ont été introduits. Ces amendements ont limité l'obligation de couverture impartiale aux organismes de radiodiffusion; spécifié que les organismes de radiodiffusion étrangers ne pouvaient pas être condamnés à une amende en vertu de la législation hongroise relative aux médias pour incitation à la haine; précisé que, sur demande, les prestataires de services de médias pouvaient ne s'enregistrer qu'après avoir commencé à fournir des services de médias; et explicité la disposition établissant que le contenu médiatique ne doit pas être «offensant» de sorte à ce qu'elle n'englobe que la discrimination et l'incitation à la haine. Même si ces amendements ont été salués comme une mesure allant dans le bon sens, ils ont été jugés insuffisants face aux inquiétudes et aux lacunes graves concernant la législation relative aux médias. Le 19 décembre 2011, la Cour constitutionnelle a adopté un arrêt<sup>101</sup> dans lequel elle déclarait inconstitutionnelles les dispositions étendant le champ d'application de la loi relative aux médias à la presse en ligne et à la presse écrite ainsi que les dispositions imposant aux organismes de radiodiffusion de communiquer à l'autorité de régulation des médias toutes les informations qu'elle était susceptible de leur demander. En outre, la Cour a jugé que les compétences attribuées au commissaire pour les médias et les communications, nouvellement mis en place, étaient inconstitutionnelles, car elles représentent une restriction injustifiée à la liberté de la presse. Elle a par

95. Regroupant les lois CIV et CLXXXV ainsi que la loi T359 portant modification de l'ancienne Constitution, et la loi LXXXII de 2010 portant modification de certaines lois relatives aux médias et aux télécommunications.

96. Analyse et évaluation du paquet législatif hongrois et d'un projet de législation sur les médias et les télécommunications, demandées par le bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, septembre 2010, p. 5-6.

97. Articles 49 et 56.

98. Résolution PE P&\_TA(2011)0094 sur la législation applicable aux médias en Hongrie.

99. ComDH(2011)10, paragraphe 6.

100. *Ibid.*, paragraphe 3.

101. Arrêt 1746/B/2010. La requête a été introduite devant la Cour constitutionnelle par le biais d'une procédure d'*actio popularis* engagée par des ONG et plusieurs députés. La Cour constitutionnelle a rendu son arrêt moins de trois semaines avant que le système d'*actio popularis* ne soit aboli avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale.

ailleurs annulé les dispositions qui auraient contraint les journalistes à révéler leurs sources dans le cadre de procédures judiciaires. La Cour a accordé au législateur le délai du 31 mai 2012 pour introduire des modifications tenant compte de son arrêt à la législation relative aux médias.

138. Le 11 mai 2012, la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe a publié une expertise sur la législation hongroise relative aux médias, qui portait notamment sur les amendements proposés à ladite législation pour faire suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle. La Commissaire de l'Union européenne Kroes a salué cette expertise, qui a confirmé les inquiétudes de la Commission européenne concernant la législation régissant les médias en Hongrie.

139. L'expertise a souligné que pour être conforme aux normes démocratiques européennes, tout système de régulation des médias devait pouvoir garantir et, tout aussi important, être perçu comme garantissant l'indépendance de ce système vis-à-vis de toute influence et de tout contrôle politiques. La clé de l'indépendance de l'organisme de régulation réside dans son mode de nomination. Or, dans le cas de la Hongrie, l'expertise du Conseil de l'Europe a révélé que le processus de nomination des membres des instances de régulation<sup>102</sup> «ne garantissait pas la neutralité ni l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique»<sup>103</sup>. En outre, les experts ont noté que les garde-fous prévus par la loi étaient considérablement compromis du fait que la coalition au pouvoir détenait une majorité constitutionnelle des deux tiers au parlement. C'est pourquoi, ils ont recommandé que le processus de nomination aux instances de régulation des médias soit complètement reconsidéré.

140. Dans la nouvelle législation relative aux médias, outre les habituels médias de radiodiffusion linéaires, les médias écrits et les médias en ligne sont aussi tenus de s'enregistrer auprès du Conseil des médias. Cette obligation a considérablement inquiété, entre autres les médias nationaux et internationaux ainsi que les organisations internationales. Si la délivrance d'une autorisation d'exercer aux médias audiovisuels qui utilisent les fréquences de radiodiffusion, rares, est admise par la Convention européenne des droits de l'homme, l'enregistrement obligatoire des médias écrits et des médias en ligne – dépassant le cadre d'une simple inscription fiscale ou déclaration d'activité – est contraire aux principes de proportionnalité établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cet enregistrement obligatoire des médias en ligne et des médias écrits n'a pas été censuré par les arrêts de la Cour constitutionnelle hongroise, et les amendements introduits par les autorités hongroises ne tiennent pas compte des inquiétudes exprimées à ce sujet<sup>104</sup>. C'est pourquoi, nous recommandons que l'obligation pour les médias écrits et les médias en ligne de s'enregistrer auprès de l'autorité de régulation des médias soit supprimée.

141. Les experts du Conseil de l'Europe ont trouvé particulièrement préoccupantes les dispositions de la loi sur les médias visant à établir un contrôle du gouvernement sur le contenu et la diffusion des informations fournies par les médias. La loi établit le droit de recevoir des informations «appropriées» sur les affaires publiques. Par ailleurs, les prestataires de services de médias sont tenus de fournir des informations «authentiques», «détaillées», «factuelles», «objectives» et «impartiales»<sup>105</sup> sur les affaires publiques. Ces critères sont subjectifs et se prêtent à interprétation, ce qui laisse une liberté d'appréciation excessive à l'autorité de régulation. De sérieux doutes sont donc permis quant à la compatibilité des dispositions avec le principe de liberté d'expression, telle que garantie par l'article 10 de la Convention. Les dispositions en question devraient être entièrement révisées afin de lever toute ambiguïté et de ne laisser à l'autorité de régulation des médias aucune marge d'interprétation. En outre, il convient de remédier à toute forme d'ingérence dans le contenu des informations diffusées par les organismes de radiodiffusion, abstraction faite de l'obligation de couverture impartiale à remplir par les organismes de radiodiffusion publics.

142. Les experts du Conseil de l'Europe considèrent que la régulation des médias de service public est aussi source de préoccupation. Plusieurs dispositions de la loi relative aux médias, portant en particulier sur la nomination et la composition des autorités de surveillance, compromettent l'indépendance des organismes de radiodiffusion publics et les exposent à une influence politique induite<sup>106</sup>.

---

102. Le Conseil des médias, le conseil d'administration de la Fondation des médias de service public et le Conseil du service public.

103. Expertise des experts du Conseil de l'Europe concernant la législation applicable aux médias en Hongrie, p. 5-6.

104. *Ibid.*, p. 12-15.

105. Par suite de l'arrêt rendu le 19 décembre 2011 par la Cour constitutionnelle, l'obligation de couverture impartiale ne vaut que pour les médias (de radiodiffusion) linéaires.

106. Expertise par des experts du Conseil de l'Europe de la législation applicable aux médias en Hongrie, p. 24-27.

143. Des autorités de régulation des médias indépendantes et impartiales sont indispensables à la protection de la liberté d'expression et à son exercice, tels que garantis par l'article 10 de la Convention. Dans ce contexte, les critiques et inquiétudes exprimées par les experts du Conseil de l'Europe concernant le cadre réglementaire des médias en Hongrie<sup>107</sup> sont particulièrement préoccupantes.

144. L'autorité nationale des médias et de l'infocommunication est constituée de plusieurs organes étroitement liés, dont les plus importants sont le président de l'autorité, le conseil des médias et le bureau de l'autorité. Le président de l'autorité est directement nommé par le Premier ministre, qui est totalement libre de son choix, pour un mandat de neuf ans<sup>108</sup>. Les vice-présidents sont à leur tour nommés directement, pour un mandat illimité, par le président de l'autorité. Le conseil des médias est nommé par le parlement. Toutefois, en application de la loi relative aux médias, le président de l'autorité est le seul candidat aux fonctions de président du conseil des médias. Si le parlement n'élit pas le président de l'autorité en tant que président du conseil des médias, celui-ci présidera tout de même le conseil des médias mais sans pouvoir exercer de droit de vote. Tous les autres membres sont désignés par le parlement sur la base des candidats sélectionnés par une commission de désignation des candidats, constituée de membres de tous les groupes politiques représentés au parlement. Chaque membre de cette commission dispose d'un vote pondéré en fonction de l'effectif des députés de son groupe. La commission de désignation des candidats devrait s'efforcer de sélectionner les candidats par consensus. Toutefois, si elle n'y parvient pas, elle peut prendre sa décision à une majorité des deux tiers des votes pondérés. Dans la configuration actuelle du parlement, cette règle garantit *de facto* à la majorité au pouvoir l'entier contrôle du conseil des médias. Le mécanisme de désignation du conseil des médias et du président de l'autorité est insuffisant pour garantir l'indépendance de l'autorité des médias vis-à-vis de tout intérêt ou contrôle politique. Ce problème est aggravé par l'intégration des fonctions de délivrance des autorisations et de surveillance des médias au sein d'une seule autorité des médias – un cas unique en Europe – et par le fait que le président de l'autorité soit automatiquement nommé président du conseil des médias. Il est fortement recommandé de scinder les fonctions de délivrance des autorisations et de surveillance des médias en deux organes indépendants et distincts sur le plan fonctionnel ainsi que d'examiner les procédures de nomination de ces organes afin de garantir l'indépendance politique *de facto* de leurs membres.

145. Outre ces quatre aspects fondamentaux, l'expertise met l'accent sur plusieurs autres points de la législation relative aux médias qui sont contraires aux normes européennes. Le gouvernement hongrois devrait s'efforcer de répondre dûment aux inquiétudes formulées dans l'expertise du Conseil de l'Europe s'il ne veut pas être considéré comme manquant à ses responsabilités au titre de l'article 10 de la Convention.

146. Dans sa lettre au ministre hongrois de la Justice en date du 29 novembre 2012, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe indiquait que d'autres amendements à la législation applicable aux médias en Hongrie étaient nécessaires pour garantir l'indépendance des médias. A cette fin, il suggérait de séparer les fonctions de président de l'autorité des médias de celles de président du conseil des médias, de faire élire ces personnes par le parlement plutôt que de les faire nommer par le Premier ministre et de limiter leur mandat à un mandat unique. Dans sa réponse du 19 décembre 2012, le ministre de la Justice a informé le Secrétaire Général que les autorités acceptaient sa proposition de limiter le mandat du président de l'autorité des médias à un mandat unique, mais qu'elles refusaient de séparer les fonctions de président du conseil des médias de celles de président de l'autorité des médias et de revoir la procédure de nomination à ce poste. La mise en œuvre de l'ensemble des propositions du Secrétaire Général aurait constitué un progrès important pour garantir l'indépendance des autorités de régulation des médias. C'est pourquoi, nous regrettons que ces propositions n'aient pas été entièrement suivies par les autorités.

147. Le Secrétaire Général a demandé aux experts des médias du Conseil de l'Europe d'évaluer les amendements proposés par les autorités hongroises. Les experts se sont félicités que l'obligation de diffuser des informations «détaillées, factuelles, à jour, objectives et impartiales» soit remplacée par l'obligation de fournir des informations impartiales, ce qu'ils ont considéré être une amélioration sensible. Ils ont noté que les modifications proposées pour le mandat du président de l'autorité des médias se limitent, s'ils sont adoptés, à ne plus autoriser qu'un seul mandat. En outre, les fonctions de président du conseil des médias n'ont pas été séparées de celles de président de l'autorité des médias, contrairement aux recommandations précédemment formulées par le groupe d'experts et le Secrétaire Général. Les experts doutent du fait que le mécanisme de nomination proposé puisse exclure entièrement des nominations politiques et recommandent donc que le

107. *Ibid.*, p. 34-40.

108. Au départ, ce mandat était indéfiniment renouvelable. Cependant, à l'issue des discussions menées par les autorités hongroises et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la nomination du président de l'autorité a été limitée à un mandat de neuf ans non renouvelable.

mandat des membres du conseil des médias soit limité à un seul mandat. Ils espèrent que ces amendements seront suivis d'autres mesures visant à mettre le reste de la législation applicable aux médias en conformité avec les normes européennes.

148. Après notre visite en février 2013, nous avons été informés que le parlement a adopté le 25 mars des amendements à la législation applicable aux médias: aux termes de ces amendements, le président de l'autorité des médias sera désigné par le Président de la République sur proposition du Premier ministre et son mandat arrivera à terme après neuf ans, sans possibilité de renouvellement.

## 5. Autres lois Cardinales

### **5.1. Loi cardinale CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information**

149. La loi cardinale CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information a été adoptée par le Parlement hongrois le 26 juillet 2011. Le projet de cette loi avait été présenté par le gouvernement et, de ce fait, est soumis au processus de consultation sociale obligatoire. Cette loi remplace la loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel. Tout comme l'ancienne loi, elle régit dans une seule loi les deux droits de l'information: le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'accès à l'information. Cette façon de faire, relativement unique en Europe, permet une approche globale et cohérente de la régulation de ces deux aspects. Cependant, ces deux éléments peuvent parfois être incompatibles, ce qui est susceptible d'entraîner des problèmes d'application et d'interprétation.

150. Dans l'ancienne loi, la surveillance de la mise en œuvre et du respect des principes de protection des données et de liberté d'information était exercée par un médiateur pour la protection des données et la liberté de l'information, qui était élu par le parlement pour un mandat de cinq ans. La nouvelle loi a supprimé ce poste de médiateur et l'a remplacé par une autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information. Cette décision a été sévèrement critiquée par différents acteurs du pays et étrangers, qui ont dit craindre que la loi et la nouvelle autorité ne réduisent l'indépendance de la structure de surveillance déjà en place<sup>109</sup>. Face à ces critiques, qui ont conduit à l'ouverture d'une procédure d'infraction par l'Union européenne en janvier 2012, la loi a été modifiée à plusieurs reprises pour dissiper les différentes inquiétudes exprimées.

151. A la demande de la commission de suivi, la Commission de Venise a préparé un avis sur la loi cardinale CXII de 2012, telle que modifiée, avant son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012. Cet avis<sup>110</sup> a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière des 12 et 13 octobre 2012.

152. Les amendements à la loi ont permis de garantir dans une large mesure l'indépendance de l'autorité de surveillance<sup>111</sup>. La loi dispose que les missions de l'autorité ne peuvent être fixées que dans la loi. En outre, elle garantit l'autonomie budgétaire de l'autorité. La loi énonce désormais des critères clairs pour la destitution du président de l'autorité et la possibilité d'introduire devant les tribunaux un recours contre une procédure de destitution. En outre, des conditions à remplir strictes et des charges incompatibles avec la fonction de président ont été introduites.

153. La procédure de désignation du président de l'autorité nationale de la protection des données et de la liberté de l'information continue à compromettre l'indépendance de l'autorité. Ce président est nommé par le Président de la République pour un mandat de neuf ans, sur proposition du Premier ministre. Le parlement est donc entièrement exclu de la procédure, ce qui pourrait fragiliser l'indépendance du président de l'autorité, étant donné que, dans la plupart des cas, le Premier ministre et le Président appartiennent au même parti et à la majorité au pouvoir.

154. Dans son avis, la Commission de Venise conclut que, dans l'ensemble, la loi CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information «peut être considérée comme conforme aux normes européennes et internationales applicables»<sup>112</sup>.

---

109. Dans son avis (CDL-AD(2012)023), la Commission de Venise remet aussi en question la validité des arguments avancés pour remplacer le médiateur par une autorité nationale.

110. CDL-AD(2012)023.

111. *Ibid.*, paragraphes 30-34.

112. *Ibid.*, paragraphe 79.



## 5.2. Loi cardinale CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et sur le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses

155. La loi cardinale CCVI remplace la loi cardinale C sur la liberté de religion et le statut des églises. L'ancienne loi, qui est quasiment identique à la nouvelle, a été adoptée le 11 juillet 2011. Or, fin 2011, la presse a appris que la Cour constitutionnelle allait invalider cette loi pour des raisons de procédure. En réaction, le 19 décembre 2011, le parlement a abrogé la loi C de 2011<sup>113</sup>, juste avant qu'elle ne soit invalidée par la Cour constitutionnelle<sup>114</sup>. Un nouveau projet de loi a été soumis au parlement le 23 décembre 2011 par un député à titre individuel et adopté le 30 décembre 2011. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Pour empêcher la Cour constitutionnelle de l'annuler pour des raisons de fond, la loi relative aux églises a été dotée d'une base constitutionnelle en introduisant une référence à cette loi dans les dispositions transitoires, adoptées le 31 décembre 2011.

156. Le 20 janvier 2012, les autorités hongroises ont demandé à la Commission de Venise un avis sur cette loi. Cet avis, CDL-AD(2012)004, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 90<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 mars 2012.

157. L'ancienne loi<sup>115</sup> sur la liberté de religion et le statut des églises, qui datait de 1990, fixait des conditions très libérales pour l'enregistrement d'une église<sup>116</sup>. De ce fait, fin 2011, plus de 300 organisations étaient enregistrées en tant qu'église. Plusieurs d'entre elles se seraient enregistrées en tant qu'église uniquement pour bénéficier d'avantages fiscaux et économiques et non pas pour exercer des activités religieuses. Il est donc compréhensible que les autorités aient souhaité remédier au recours abusif à cette procédure d'enregistrement, trop tolérante. Toutefois, des critiques ont été formulées au sujet de plusieurs dispositions rétroactives et discriminatoires, ainsi que concernant la nouvelle procédure d'enregistrement et les critères à appliquer.

158. Comme indiqué dans l'avis de la Commission de Venise, cette loi fixe un cadre juridique libéral et approprié pour la protection du droit à la liberté de religion et de conviction. Toutefois, certaines dispositions importantes s'écartent des normes internationales<sup>117</sup>.

159. La disposition de cette loi cardinale indiquant qu'une «église, confession ou communauté religieuse (dénommée ci-après «église») est une organisation autonome *reconnue par l'Assemblée nationale*» est particulièrement préoccupante<sup>118</sup>. Aux termes des normes internationales, la liberté de religion englobe le droit d'exercer sa religion en communauté, avec d'autres, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la reconnaissance officielle d'une autorité publique. L'obligation d'être reconnue par le Parlement hongrois pour pouvoir s'enregistrer en tant qu'église est par conséquent considérée comme une restriction au principe de la liberté de religion<sup>119</sup>.

160. S'il est légitime de demander à une église qu'elle s'enregistre pour pouvoir bénéficier de certains privilèges et avantages économiques de la part de l'Etat, il n'en reste pas moins que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme établit clairement que l'Etat devrait être strictement neutre dans l'octroi de l'autorisation correspondante. La décision d'accorder ou de refuser un enregistrement devrait donc reposer sur des critères impartiaux, clairement fixés. En outre, elle devrait être motivée et préciser les motifs légitimes qui, le cas échéant, ont justifié le refus.

161. Au vu de ce qui précède, le fait qu'aux termes de cette loi, les églises doivent être reconnues par un vote à la majorité des deux tiers du parlement fait particulièrement problème. Même si la loi énumère un ensemble de critères d'enregistrement – dont certains sont problématiques et seront examinés ci-après – le parlement est souverain dans sa prise de décision. Les motifs de ses décisions ne sont pas publics et n'ont pas à être expliqués. La procédure d'enregistrement est donc non seulement opaque, mais aussi arbitraire dans la mesure où elle dépend des orientations politiques privilégiées par la majorité des deux tiers requise au parlement. A ce sujet, la Commission de Venise fait valoir que la sécurité et la continuité juridiques pourraient être menacées, car la composition du parlement risque de varier dans le temps, ce qui pourrait conduire à ce que les normes relatives à l'enregistrement et à la radiation des églises évoluent de fait.

113. Par le biais d'un amendement joint à la loi relative aux minorités nationales (loi CLXXIX de 2011 sur les droits des nationalités, paragraphe 241).

114. Décision 164/2011 (XII. 20.) Décision AB.

115. Loi IV de 1990.

116. 100 personnes pouvaient demander un enregistrement en tant qu'église, à la condition qu'elles soumettent une charte de l'église et une déclaration par laquelle ses fondateurs s'engageaient à mener des activités religieuses.

117. CDL-AD(2012)004, paragraphe 107.

118. Loi CCVI of 2011, article 7.1. Italiques ajoutés.

119. CDL-AD(2012)004, paragraphe 32.

162. Le parlement prend ses décisions concernant l'enregistrement des églises à une majorité des deux tiers. Une décision d'accorder un enregistrement prend la forme d'une loi, jointe à la loi CCVI de 2011, tandis qu'une décision de refuser un enregistrement se présente sous la forme d'une résolution, laquelle ne peut être réexaminée par un tribunal. Les recours contre une décision de refuser un enregistrement et les demandes de réparation sont donc impossibles<sup>120</sup>. Qui plus est, les communautés religieuses auxquelles un enregistrement en tant qu'église a été refusé ne peuvent pas déposer de nouvelle demande pendant un délai d'un an.

163. Le 29 février 2012, le parlement a adopté un projet de loi accordant l'enregistrement à un total de 27 églises<sup>121</sup>. Par contre, les motifs et critères ayant motivé la décision de reconnaître ces communautés n'ont pas été spécifiés, ce qui illustre le manque de transparence du processus d'enregistrement dans son ensemble.

164. Le processus d'enregistrement des églises s'écarte clairement des normes et standards européens. Pour satisfaire aux normes européennes, nous recommandons que l'enregistrement soit effectué soit par les tribunaux soit par le ministère de l'Intérieur/de la Justice en vertu de critères légaux clairs et impartiaux. Une décision de ne pas accorder un enregistrement devrait être passible d'appel devant un tribunal. Les observations et réserves émises par la Commission de Venise dans son avis relatif à cette loi devraient être dûment prises en compte.

165. Plusieurs des critères d'enregistrement mentionnés dans la loi cardinale sont problématiques. En application de ces critères, toute communauté religieuse souhaitant être enregistrée en tant qu'église devrait exister depuis au moins 20 ans en Hongrie ou depuis au moins 100 ans à l'étranger. Or, les lignes directrices de la Commission de Venise énoncent «qu'il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national»<sup>122</sup>. De la même manière, la Cour européenne des droits de l'homme a invalidé le fait de subordonner l'enregistrement des églises à la condition d'une longue durée d'existence. Ainsi, dans l'affaire *Kimlya et autres c. Russie*<sup>123</sup>, la Cour a jugé qu'il était excessif d'imposer une durée d'existence de 15 ans. Il est donc évident que la durée d'existence de 20 ans exigée par la loi relative à la liberté de religion va à l'encontre de la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme.

166. Aux termes de la loi, une demande d'enregistrement peut être refusée pour des motifs de sécurité nationale. Comme indiqué par la Commission de Venise<sup>124</sup>, la «sécurité nationale» n'est pas un motif légitime susceptible de justifier des restrictions à la liberté de religion ou de conviction telle que prévue par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>125</sup>. Il conviendrait donc de retirer cette disposition de la loi.

167. La radiation d'églises à l'adoption de la nouvelle loi est un autre sujet de préoccupation majeur concernant la loi cardinale sur la liberté de religion. Toutes les églises, sauf les 14 qui figuraient dans la loi initiale, ont été tenues de déposer une nouvelle demande d'enregistrement en tant qu'église. Ce processus de radiation est discriminatoire, soulève des questions sur l'application rétroactive de dispositions légales ainsi que sur la continuité juridique et fait problème au regard de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. Une radiation devrait être considérée comme une restriction à la liberté de religion qui ne peut se justifier qu'en vertu de normes juridiques internationales bien précises<sup>126</sup>. Il est à noter que les lignes directrices de la Commission de Venise pour les lois relatives aux convictions religieuses spécifient que «des dispositions rétroactives qui ne protègent pas les intérêts acquis (en obligeant par exemple les entités religieuses à se faire réenregistrer sur la base de nouveaux critères) ne peuvent être que discutables»<sup>127</sup>.

168. Le 12 août 2012, le médiateur hongrois, Máté Szabó, a demandé à la Cour constitutionnelle d'annuler la loi cardinale sur la liberté de religion au motif qu'elle était contraire au principe de séparation des Eglises et de l'Etat. De son point de vue, l'obligation pour les églises d'être reconnues par le parlement allait à l'encontre de la séparation des Eglises et de l'Etat ainsi qu'au principe de procédure équitable. Qui plus est, un recours juridique n'était pas possible. Le 28 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé celles des dispositions

---

120. Nous notons avec satisfaction que la possibilité d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle contre un refus d'enregistrement a été introduite dans le quatrième amendement à la Loi fondamentale (article 4).

121. Cet amendement reconnaît 13 églises de plus que les 14 églises reconnues dans la version initiale de la loi.

122. CDL-AD(2004)028, paragraphe F-1.

123. Requêtes nos 76836/01 et 32782/03, arrêt du 3 décembre 2009.

124. DCL-AD(2012)004, paragraphe 68.

125. Article 9.2.

126. CDL-AD(2012)004, paragraphe 90.

127. CDL-AD(2004)028, paragraphe F-1.

transitoires qui habilitaient le parlement à prendre les décisions relatives à l'enregistrement des églises et à définir les critères correspondants. Le 26 février 2013, elle a en outre censuré sur le fond plusieurs dispositions de la loi cardinale relative aux églises. Cependant, la majorité au pouvoir a réintroduit les mêmes dispositions par le biais du quatrième amendement, adopté le 11 mars 2013. De ce fait, les églises continueront à être enregistrées par le parlement.

### **5.3. Loi cardinale CLXXIX de 2012 sur les droits des nationalités**

169. La loi cardinale CLXXIX de 2011 sur les droits des minorités nationales a été adoptée le 19 décembre 2011. Le projet de loi correspondant avait été proposé par le gouvernement et a donc été soumis au processus de consultation sociale obligatoire. Nous nous félicitons que cette loi ait été élaborée par le gouvernement et qu'une consultation sociale ait été menée sur un sujet aussi sensible que les droits des minorités. Cette démarche a clairement profité à la qualité de la loi. Sur demande de la commission de suivi, la Commission de Venise a préparé un avis<sup>128</sup> sur cette loi qu'elle a adopté lors de sa 91<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2012.

170. Selon le recensement de 2001, environ 4,34 % de la population seraient membres d'une minorité nationale ou ethnique. La loi sur les minorités de 1993, qui était en place avant l'adoption de la loi cardinale CLXXIX de 2011, était réputée une loi particulièrement progressiste. En revanche, les dispositions régissant l'élection des instances autonomes des minorités étaient considérées par beaucoup comme susceptibles de donner lieu à des abus.

171. Une évolution majeure introduite par la nouvelle loi concerne le passage de la notion de minorités ethniques et nationales à celle de nationalités. Aux termes de l'avis de la Commission de Venise,<sup>129</sup> la nouvelle loi confirme l'engagement de la Hongrie à l'égard de la protection des minorités, sur la base des normes et standards internationaux. La loi établit des mécanismes de protection d'ensemble pour les droits individuels et collectifs des minorités. Par contre, elle est complexe et excessivement détaillée, ce qui est quelque peu fâcheux, compte tenu du fait qu'elle a le statut de loi cardinale et que, de ce fait, elle ne peut être modifiée qu'à une majorité des deux tiers. Comme nous l'avons mentionné dans notre évaluation générale du cadre constitutionnel, un tel niveau de détail devrait être réservé aux lois ordinaires afin de garantir la souplesse requise pour l'élaboration des lois au quotidien.

172. La loi consolide et renforce le domaine de l'autonomie des minorités, en particulier en ce qui concerne l'élection des instances autonomes des minorités, point particulièrement critiqué dans l'ancienne législation. A cet égard, la Loi fondamentale de la Hongrie de 2011<sup>130</sup> dispose que les nationalités participent aux travaux du parlement en vertu d'une loi cardinale. Cette disposition est régie par la loi cardinale sur l'élection des membres du parlement, qui sera examinée ci-après.

### **5.4. Loi cardinale CXI de 2011 sur la protection de la famille**

173. La loi cardinale CXI de 2011 sur la protection de la famille a été adoptée le 23 décembre 2011. Le projet de loi correspondant avait été introduit, le 2 décembre 2011, par un député à titre individuel et n'avait donc pas été soumis à la procédure de consultation sociale qui aurait été appliquée si le projet avait été proposé par le gouvernement. C'est fâcheux si l'on considère le caractère sensible du domaine régi par cette loi et la controverse déclenchée par la position stricte adoptée à l'égard de plusieurs aspects ayant trait à la morale et aux valeurs.

174. La commission de suivi a demandé à la Commission de Venise un avis sur la loi cardinale relative à la protection de la famille. Malheureusement, le 20 avril 2012, la Commission de Venise a rejeté cette demande au motif qu'elle ne possédait pas les compétences requises en matière de droit privé.

175. La loi sur la protection de la famille adopte des positions strictes et souvent controversées sur différents aspects relevant de la morale et des valeurs. Le présent avis n'est pas indiqué pour examiner le bien-fondé de telles positions. Toutefois, nous tenons à souligner que dans son avis sur la Constitution, la Commission de Venise a insisté à juste titre sur le fait que «les politiques déployées en matière culturelle, religieuse, morale, socio-économique et financière ne devraient pas être verrouillées dans des lois organiques»<sup>131</sup> mais relever du processus politique ordinaire et être tranchées à la majorité simple. Cette réserve vaut également pour la loi sur la protection de la famille.

128. CDL-AD(2012)011.

129. *Ibid.*

130. Article 2.2 de la Loi fondamentale de la Hongrie.

131. CDL-AD(2011)016, paragraphe 145.

176. La loi sur la protection de la famille introduit une définition extrêmement restrictive de la famille. Aux termes de la loi cardinale, cette définition doit être reprise dans tout autre texte législatif, quel qu'en soit l'objet. Toutefois, cette définition semble être en contradiction avec la législation de rang inférieur. Sans vouloir entamer un débat sur le bien-fondé de cette définition, nous craignons qu'une interprétation aussi restrictive conduise à une législation discriminatoire au niveau inférieur et, de ce fait, soit contraire à la législation internationale relative aux droits de l'homme et aux obligations de la Hongrie envers le Conseil de l'Europe.

177. La loi cardinale sur la protection de la famille comporte une disposition qui impose aux prestataires de services de médias de respecter l'institution du mariage ainsi que la valeur de la famille et du rôle de parent. Comme indiqué dans l'avis d'experts du Conseil de l'Europe sur la législation relative aux médias, une interprétation restrictive de cette disposition pourrait «non seulement aller à l'encontre de la liberté d'expression telle que garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi être contraire au droit à la liberté de conscience protégé par l'article 9 de la même convention»<sup>132</sup>. C'est pourquoi l'avis recommande de supprimer cette disposition de la loi cardinale, et nous y sommes tout à fait favorables.

178. Le médiateur de la Hongrie a demandé à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi sur la protection de la famille. Le 20 décembre 2012, la Cour a rendu un arrêt indiquant que la définition de la famille était trop restrictive et que les dispositions de cette loi en matière de succession étaient inconstitutionnelles, car non conformes au Code civil de la Hongrie (qui garantit l'égalité entre le mariage et l'union civile). La Cour constitutionnelle a considéré que ce point était contraire au principe de certitude juridique garanti par la Constitution hongroise. Cet arrêt ajoute foi à nos craintes concernant l'incohérence de cette loi cardinale avec la législation de rang inférieur et avec les obligations à remplir par la Hongrie dans le domaine des droits de l'homme en vertu d'instruments internationaux.

179. Nous constatons avec inquiétude que le quatrième amendement à la Loi fondamentale a réintroduit, le 11 mars 2013, cette définition de la famille particulièrement restrictive.

## 6. Conclusions

180. Le présent rapport décrit plusieurs évolutions inquiétantes et défaillances graves du processus de réforme constitutionnelle en Hongrie. Ces défaillances se reflètent dans celles que présente la réforme de la législation applicable aux médias. C'est pourquoi nous traiterons ces deux aspects conjointement dans nos conclusions.

181. La Constitution et les lois cardinales ont été adoptées à l'issue d'un processus manquant de transparence, au mépris d'une procédure démocratique en bonne et due forme et sans véritable consensus ni consultation digne de ce nom du plus grand nombre des forces politiques représentées dans la société hongroise. Ce processus d'adoption nuit à la légitimité démocratique de la nouvelle Loi fondamentale. Qui plus est, la Constitution et les lois cardinales comportent plusieurs dispositions et déclarations qui reposent sur des normes morales et éthiques controversées et contestées dans la société hongroise. Sans vouloir entamer de débat sur ces déclarations et dispositions, nous tenons à faire remarquer qu'un cadre constitutionnel devrait s'abstenir de codifier des valeurs et des normes qui prêtent à controverse et au sujet desquelles des opinions et conceptions différentes ont légitimement cours dans la société.

182. L'ancienne Constitution a été modifiée à 12 reprises par l'actuelle coalition au pouvoir. Les dispositions transitoires adoptées juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale l'ont considérablement modifiée et complétée. En outre, la nouvelle Loi fondamentale a déjà été modifiée à quatre reprises, la dernière fois, entre autres, pour réintroduire les dispositions transitoires invalidées par la Cour constitutionnelle. Le remaniement continu du cadre constitutionnel s'est transformé en instrument du pouvoir politique au lieu d'établir un cadre régissant l'organisation de l'Etat et du gouvernement, ce qui n'a fait que compromettre davantage la légitimité démocratique du nouveau cadre constitutionnel.

183. Le cadre constitutionnel repose sur un recours excessif – abusivement détaillé – aux lois cardinales et aux dispositions cardinales contenues dans les lois ordinaires, qui exigent une majorité qualifiée des deux tiers pour pouvoir être adoptées ou modifiées. Cette utilisation excessive des lois et dispositions cardinales ne

---

132. Expertise réalisée par les experts du Conseil de l'Europe sur la législation applicable aux médias en Hongrie, 11 mai 2012, p. 21.

peut être interprétée que comme une tentative de la majorité au pouvoir de verrouiller dans le cadre constitutionnel du pays les orientations politiques qu'elle privilégie, ce qui lui permet de définir la politique nationale bien au-delà du mandat que les électeurs hongrois lui ont confié.

184. Ce souhait d'exercer un contrôle sur la société hongroise bien au-delà de son mandat démocratique ressort aussi clairement du seul nombre des institutions et organes de régulation que la majorité au pouvoir a soit créés soit complètement réformés. Cette démarche a permis à l'actuelle majorité au pouvoir, qui a utilisé sa majorité des deux tiers au parlement, de placer les institutions et organes en question sous son contrôle politique étroit. Les longs mandats et le fait que, dans le futur, le parlement ne parviendra très probablement pas à désigner à la majorité des deux tiers requise les successeurs des dirigeants de ces organes font que l'actuelle majorité au pouvoir pourra exercer de fait un contrôle sur, entre autres, l'autorité de régulation des médias, la Banque centrale, le conseil du budget, le corps judiciaire, le médiateur après la fin de son actuel mandat et la Cour constitutionnelle.

185. Du fait du verrouillage, dans le cadre constitutionnel, des orientations politiques privilégiées et du contrôle politique exercé sur des institutions et des organes de régulation théoriquement indépendants, les futures élections perdront tout intérêt puisqu'un nouveau gouvernement ne sera pas en mesure de modifier la législation adoptée par son prédécesseur dans un grand nombre de domaines, à moins de rassembler lui aussi une majorité des deux tiers. Cet état de fait est une source potentielle d'instabilité politique et constitutionnelle, systémique. Tout parti ou coalition de partis réunissant plus d'un tiers des voix au parlement pourra *de facto* mettre son veto à la politique nationale. En conséquence, les négociations concernant la modification ou l'adoption de lois seront vraisemblablement longues et difficiles.

186. Le nouveau cadre constitutionnel a gravement érodé le système d'équilibre des pouvoirs en Hongrie. Le pouvoir a été extrêmement concentré et une marge d'appréciation excessive a été accordée pour la prise de décision à plusieurs acteurs clés des principaux organes de régulation et de surveillance. En revanche, l'obligation de ces personnes de rendre compte de leur action a diminué au même titre que la possibilité d'introduire un recours et de demander un réexamen de leurs décisions, réexamen qui se limite désormais, dans de nombreux cas, à des aspects de procédure.

187. C'est par la réduction systématique des pouvoirs et compétences conférés à la Cour constitutionnelle que l'érosion du système d'équilibre des pouvoirs se manifeste le plus clairement. La Cour constitutionnelle joue un rôle de contrepoids et de modération essentiel dans le système juridico-politique hongrois, en particulier dans le contexte du système politique unicaméral du pays. Dans ces conditions, la diminution de ses pouvoirs et compétences a des effets directs et négatifs sur le fonctionnement démocratique du système politique hongrois. En outre, dans tout Etat de droit, il est primordial de se conformer aux décisions de la plus haute instance du pays. A cet égard, le fait que la coalition au pouvoir se soit, à plusieurs reprises, servi abusivement de sa majorité des deux tiers pour réintroduire des dispositions que la Cour constitutionnelle avait précédemment jugées inconstitutionnelles est particulièrement préoccupant.

188. A ce sujet, nous tenons à souligner que deux raisons principales peuvent justifier une majorité des deux tiers en matière constitutionnelle, à savoir protéger le cadre constitutionnel de modifications abusives par un parti au pouvoir pour des intérêts partisans ou particuliers et faire en sorte que la Constitution ne soit adoptée ou modifiée qu'en vertu d'un consensus le plus large possible entre l'ensemble des forces politiques sur les fondements juridiques et démocratiques de l'Etat. La propension de l'actuelle coalition au pouvoir à utiliser sa majorité qualifiée unique en violation de ces principes pour imposer sa volonté et contourner les arrêts de la Cour constitutionnelle soulève des questions quant au respect des principes démocratiques et de la prééminence du droit, d'autant que cette majorité constitutionnelle ne repose que sur un peu moins de 53 % du vote populaire. De la même façon, le boycott des délibérations et du vote du nouveau cadre constitutionnel par l'opposition soulève des questions concernant la culture politique et démocratique de l'actuel parlement.

189. Les avis de la Commission de Venise préparés sur la Loi fondamentale et sur plusieurs lois cardinales, de même que d'autres expertises de spécialistes renommés et des décisions de justice internes ou internationales mentionnées dans le présent avis ont révélé qu'à différents égards, le nouveau cadre constitutionnel s'écarte ou va à l'encontre des normes européennes – en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme – ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne. Tel est par exemple le cas des lois cardinales relatives aux élections, au système judiciaire, à la reconnaissance des églises, à la protection de la famille et aux affaires sociales. En outre, les arrêts de la Cour constitutionnelle ont montré que certaines de ces lois sont contraires à la Loi fondamentale hongroise et aux garanties constitutionnelles.

190. Nous reconnaissons que, ces deux dernières années, plusieurs amendements ont été apportés à la législation et ont dissipé, dans une certaine mesure, quelques-unes des inquiétudes exprimées dans le pays et à l'étranger. Toutefois, il est à noter que ces modifications ont été introduites sous une pression internationale massive et concertée, notamment par crainte de sanctions, et que les autorités n'ont pas apporté de réponse à la plupart des critiques et sujets de préoccupation majeurs.

191. Il est donc permis de douter de la volonté du pays de se conformer aux normes européennes, ainsi qu'aux principes démocratiques et à la prééminence du droit. De notre point de vue, l'absence de volonté des autorités actuelles de respecter ces principes fondamentaux s'est manifestée par l'adoption du quatrième amendement à la Constitution. Ce dernier a été adopté en dépit des recommandations d'un grand nombre de personnalités et d'experts nationaux et internationaux et contre l'avis explicite des partenaires européens de la Hongrie. Nous considérons que le fait que cet amendement ait délibérément servi à réintroduire plusieurs dispositions qui avaient été précédemment jugées anticonstitutionnelles ou considérées incompatibles avec les normes européennes et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est inacceptable et incompatible avec les obligations de la Hongrie en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe.

192. Nous estimons que chacun des sujets de préoccupation décrits dans le présent avis est par nature grave en termes de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme. Pris séparément, ils mériteraient déjà d'être soumis à un examen approfondi de l'Assemblée. En fait, ce qui est frappant en l'espèce, c'est l'accumulation même des réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions stratégiques tout en affaiblissant volontairement le système d'équilibre des pouvoirs, notamment en contournant et en court-circuitant la Cour constitutionnelle.

193. En sa qualité de membre du Conseil de l'Europe, la Hongrie est tenue de respecter les normes les plus exigeantes possibles en matière de fonctionnement de ses institutions démocratiques, de protection des droits de l'homme et de respect de la prééminence du droit. Telles sont les obligations que le pays s'est volontairement engagé à remplir lorsqu'il est devenu membre du Conseil de l'Europe. Les évolutions décrites dans le présent avis suscitent de sérieux doutes quant à la mesure dans laquelle le pays respecte toujours ces principes fondamentaux et à la volonté des autorités de continuer à s'y conformer. C'est pourquoi nous ne voyons pas d'autre possibilité que de recommander l'ouverture d'une procédure de suivi concernant la Hongrie, jusqu'à ce que l'Assemblée considère qu'une réponse satisfaisante a été apportée aux sujets de préoccupation décrits dans le présent avis.