

Peter Kruzslicz

Synthèse des interventions hongroises

László Trócsányi, Péter Kruzslicz, Márton Sulyok

1. Les constitutions face au droit de l'Union – les valeurs européennes face aux constitutions

Les trois interventions présentées en contribution au séminaire de recherche à Szeged par les participants hongrois au projet Balaton parcourent une structure en cercle fermé que le titre à l'introduction de cette synthèse essaie de reprendre de manière, certes, simplifiée, mais parlante. De nos jours, en Europe, les droits constitutionnels nationaux se heurtent, par leur nature même, aux ordres juridiques supranationaux qui se sont construits. Ils se heurtent notamment au droit de l'Union qui s'est affirmé en premier en tant que tel. Quant aux ordres juridiques supranationaux, eux-mêmes se heurtent, de plus en plus, aux questions constitutionnelles qui leur sont à première vue étrangères, en raison de leur nature.

Les droits constitutionnels nationaux sont, par définition, liés à, voir même centrés sur l'idée de souveraineté. Par conséquent, ils se veulent exclusifs dans la dimension juridique, qui pendant longtemps n'était que nationale et ce même dans les coopérations internationales, le droit se référant aux États. L'émergence du droit de l'Union, voir même de plusieurs ordres juridiques supranationaux, est donc difficile à gérer par les droits constitutionnels, d'autant plus lorsque ces nouveaux ordres se déclarent avantagés par l'applicabilité directe de leurs actes ainsi que par leur primauté, constituant dès lors une nouvelle dimension juridique, par ailleurs très contraignante.

D'autre part, ces ordres juridiques supranationaux, notamment le droit de l'Union, s'intéressent à des valeurs à caractère constitutionnel. Le droit de l'Union n'était pas destiné, on le rappelle, à un tel parcours. Il a été constitué par les traités et renforcé, dans l'application de ses actes,

par la Cour de justice qui, chargée de son interprétation, a élaboré les principes permettant de le considérer en tant qu'ordre juridique propre, afin de réaliser les objectifs avant tout économiques de l'intégration européenne. Mais c'est justement l'émergence d'un ordre juridique propre qui a rendu finalement nécessaire, avant même l'apparition de l'intégration politique, l'apparition dans ce nouvel ordre des valeurs à caractère constitutionnel.

Élaborées, d'abord, par la Cour de justice, reprises par la suite, notamment avec l'intégration politique, par les traités, ces valeurs à caractère constitutionnel, originaires des droits constitutionnels nationaux ainsi que du droit de la CEDH, sont devenues en tant que valeurs les fondements même de l'Union européenne. À partir de cela, non seulement ces valeurs jouent un rôle dans l'ordre juridique de l'Union européenne, mais elles ont aussi vocation à s'affirmer face aux États membres.

Or, ceux-ci se rattachent à ce que l'on appelle leur identité constitutionnelle nationale. Il faut dire que les États membres, face aux valeurs de l'Union, ont déjà dû gérer un changement de nature, en passant d'États traditionnels à États membres de l'Union. Ils ont opéré cette transformation en insérant, dans leurs droits constitutionnels respectifs, des clauses relatives à l'intégration, tout en craignant que l'élargissement des compétences de l'UE se fasse au détriment de leur souveraineté, contrainte par les valeurs européennes à caractère constitutionnel.

Les trois interventions reprennent donc, à l'inverse de l'évolution chronologique, les deux étapes majeures du développement ainsi que leurs conséquences : l'idée de l'identité constitutionnelle nationale à travers l'exemple de la Hongrie, l'émergence et l'affirmation des valeurs à caractère constitutionnel dans le droit de l'Union, et enfin l'étude de la Loi fondamentale de la Hongrie qui a, dans ce contexte juridique européen marqué par les nouveaux ordres juridiques supranationaux, fait l'objet d'importants échos européens.

2. L'identité constitutionnelle nationale – l'exemple de la Hongrie

La question au cœur de l'analyse de l'identité constitutionnelle nationale à partir de l'exemple de la Hongrie est plus générale, elle s'intéresse au point de savoir ce qu'est le droit constitutionnel au XXI^e siècle. À l'époque de la mondialisation et avec l'émergence de l'intégration politique suite à l'intégration économique en Europe, le droit constitutionnel peut-il encore avoir de l'importance ou est-il simplement une relique du XIX^e et du XX^e siècles qui se vide peu à peu de son contenu ? Si parler de la souveraineté n'est plus à la mode dans une Europe s'unifiant, parler de l'identité constitutionnelle est d'autant plus dans l'air du temps.

La protection de l'identité constitutionnelle nationale sert à protéger, en quelque sorte, un noyau dur de la souveraineté nationale, qui prend la forme de structures constitutionnelles fondamentales de l'État que le droit de l'Union, malgré l'attribution des compétences et son intérêt croissant pour les valeurs à caractère constitutionnel, ne pourra jamais détruire. Il s'agit, avant tout, de ce que recouvre la vocation essentielle du droit constitutionnel : l'identité constitutionnelle nationale regroupe les éléments constitutionnels qui répondent aux trois questions suivantes : en tant que communauté, qui étions-nous, qui sommes-nous et que souhaitons-nous devenir ?

Le droit constitutionnel national, dans tous les États européens, est le résultat d'une longue évolution historique qui peut être considérée comme un développement organique des communautés politiques en Europe. Si ce développement est parfois marqué par des révolutions qui ont changé, d'une manière plus brusque, la structure constitutionnelle étatique, il est constant que les résultats de l'évolution constitutionnelle nationale se cristallisent autour d'un développement organique faisant émerger des acquis constitutionnels majeurs autour du principe de la constitutionnalité.

En Hongrie (qui a connu pendant longtemps, comme le Royaume-Uni, une constitution historique), ces acquis constitutionnels sont manifestes y compris suite à leur consécration par les textes constitutionnels. C'est pour cette raison que la Loi fondamentale hongroise fait référence à la constitution historique comme source d'interprétation dans sa lecture. Et les éléments au cœur du développement historique, qui doivent

certainement être considérés comme des acquis (par exemple : la suprématie parlementaire dans la structure institutionnelle), constituent indéniablement des éléments de l'identité constitutionnelle hongroise.

De même, le droit constitutionnel a un rôle important dans la définition de la communauté politique du présent. Dans cet aspect, il est à souligner ici qu'il répond également aux défis actuels majeurs tels que la mondialisation ou l'intégration européenne, sujets proches de notre étude. Le droit constitutionnel, par définition, se heurte à ces phénomènes, et doit y apporter des réponses que l'intégration européenne peut également accepter, en vue du respect des identités constitutionnelles nationales. Il définit ainsi les fondements structurels de l'État à sa propre façon.

Les réponses que les États membres donnent dans ce contexte de mondialisation et de l'intégration, sont, évidemment, différentes. C'est justement par les différences de ces réponses, tolérées par les ordres juridiques supranationaux, que l'identité constitutionnelle nationale est préservée. La Hongrie a défini ainsi ses particularités propres à une vision guidée par des valeurs retenues par le pouvoir constituant au moment de l'adoption de la Loi fondamentale. À titre d'exemple, l'on pourrait mentionner le rôle important (et par conséquent la protection établie) de la famille, considérée comme étant une entité organique de grande importance de notre société.

Enfin, le droit constitutionnel national a également et aura toujours une forte vocation à contribuer à l'avenir. C'est aussi dans cette approche que des éléments liés à l'identité constitutionnelle nationale sont à retrouver. En effet, le droit constitutionnel, grâce à son histoire riche en acquis constitutionnels majeurs, et par les valeurs qui guident sa structure fondamentale, est amené également à réfléchir sur l'avenir de la communauté étatique qu'il constitue, dans cet aspect du développement organique et pour préserver les valeurs défendues par les choix délibérés du constituant.

Dans la Loi fondamentale hongroise, cet aspect de projection dans l'avenir est également fort, encore une fois, grâce aux fondements constitutionnels historiques mais aussi en raison d'un choix évident des valeurs devant guider l'État hongrois et ayant ainsi des conséquences importantes pour le futur. C'est dans cet esprit que la Loi fondamentale hongroise peut être considérée comme étant très moderne. Elle prévoit

explicitement, et ce justement dans l'objectif de préserver des cadres pour l'avenir, la protection de l'environnement ou encore la préservation d'une agriculture sans OGM.

Si les éléments du passé, du présent et des projections dans l'avenir sont des éléments constitutifs de l'identité constitutionnelle nationale lorsqu'ils définissent les structures fondamentales constitutionnelles, pour voir clair dans leur qualification en tant que tels, il est essentiel à notre avis de voir si ces éléments répondent finalement aux trois questions relatives à la définition de l'identité nationale dans le passé, dans le présent et pour l'avenir. De notre point de vue, la Loi fondamentale hongroise, par le choix de certaines valeurs, y apporte des réponses très claires.

3. Les valeurs à caractère constitutionnel : leur contenu normatif et leur contrôle

L'Union européenne est fondée sur un certain nombre des valeurs. Elle reprend ainsi l'idée d'une Europe des valeurs. À première vue, ces valeurs doivent être considérées comme des valeurs juridiques, plus précisément des valeurs à caractère constitutionnel. Elles sont, d'une part, consacrées par les traités sous forme de normes juridiques, d'autre part, elles ont un contenu qui se définit dans le domaine du droit, c'est-à-dire qui peut être même considéré comme normatif. Si par leur consécration et par leur contenu, ces valeurs peuvent être qualifiées de valeurs juridiques, le système de contrôle qui les protège, à l'égard des États membres, reste cependant plutôt politique.

Ces valeurs, à savoir la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et les droits de l'homme ainsi que le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes, jouent indéniablement un rôle très important dans les sociétés européennes. Elles sont notamment proclamées et protégées par les droits constitutionnels nationaux. Le fait que le droit de l'Union s'intéresse à ces valeurs est à l'origine source d'interrogations à la fois quant au fond de ces valeurs et quant à leur forme, notamment pour leur protection dans une structure juridique à plusieurs niveaux.

Le droit de l'Union n'était pas destiné à s'occuper de telles normes à caractère constitutionnel. D'une part, il ne bénéficie pas de fondement constitutionnel propre : en l'absence de souveraineté, le domaine constitutionnel lui échappe. D'autre part, il s'intéressait à la mise en place puis au développement de l'intégration économique qui, à première vue, ne nécessite pas une telle démarche. Mais à partir du moment où la jurisprudence de la Cour a consacré l'existence d'un ordre juridique propre à la construction européenne, ces questions constitutionnelles ont, obligatoirement, émergé.

Les droits constitutionnels nationaux, qui ne peuvent tolérer la pénétration en droit national des actes juridiques d'un ordre supranational si, ni à l'adoption, ni à l'application de ces actes les limites constitutionnelles ne sont respectées ou garanties, ont conduit la Cour de justice à mettre en place un système de protection équivalent aux systèmes de protection nationaux. L'UE n'ayant pas de fondements juridiques pour protéger ces exigences normatives constitutionnelles pour les raisons mentionnées, c'est la Cour qui s'est chargée de cette protection, en les qualifiant de valeurs issues, entre autres, des traditions constitutionnelles des États.

Une telle qualification de « valeurs », répondant certainement à la nature de ces exigences constitutionnelles, également corroborée par la doctrine constitutionnelle et renforcée par la tradition constitutionnelle européenne, a eu des conséquences importantes par la suite. Elle a en effet rendu logique, dans cette structure, la protection absolue de ces normes à caractère constitutionnel. Et c'est au moment de l'émergence de l'intégration politique au sein de l'Union européenne que, dans le cadre d'une procédure que l'on pourrait appeler de constitutionnalisation, les fondements juridiques de la protection de ces valeurs sont apparus en droit de l'Union.

Ces exigences constitutionnelles apparaissent en droit de l'Union par trois sources et produisent leurs effets sur deux niveaux. Concernant les sources, une fois qu'il déclare que toute l'Union est fondée sur ces valeurs, le droit de l'Union se réfère à ses propres normes (notamment pour la protection des droits fondamentaux), à la Charte, aux traditions constitutionnelles de ses États membres et au droit de la CEDH. Pour les effets, il prévoit que, et pour l'Union européenne et pour les États membres, le respect de ces valeurs est obligatoire. Or c'est notamment

cette deuxième direction qui, en l'absence d'un mécanisme de contrôle bien établi, soulève des questions.

Pour le contenu de ces normes, les droits constitutionnels nationaux ainsi que le droit de la CEDH peuvent donner des indications précieuses. La Cour de justice de l'Union européenne, n'ayant pas vocation à devenir une juridiction « constitutionnelle » de l'Union, se réfère à ces définitions aisément. Mais l'absence de définitions propres au droit de l'Union, et ce en présence de quelques divergences substantielles dans l'interprétation de certaines normes constitutionnelles dans les États, peut entraîner des difficultés, même si l'on applique le principe du plus haut niveau de la protection. Car en droit de l'Union, il ne s'agit pas d'assurer une protection « minimale » obligatoire de ces valeurs, mais de leur donner, surtout face aux actes de l'Union, une protection optimale.

Pour le mécanisme de protection, c'est-à-dire quant à l'efficacité du contrôle du respect de ces valeurs, les questions sont encore plus nombreuses. D'une part, face à l'action de l'Union européenne, les moyens de contrôle juridique sont plutôt restreints, les procédures en contentieux européen ne permettent pas un contrôle complet. D'autre part, face aux États membres, ce n'est pas un mécanisme juridique mais un mécanisme politique de contrôle qui est prévu par le Traité pour garantir le respect des valeurs. Or un tel mécanisme, lorsqu'il s'agit du respect des exigences à caractère constitutionnel, nous semble être dangereux à de nombreux égards.

4. Les échos internationaux à l'adoption de la Loi fondamentale hongroise

Dans un contexte de standardisation constitutionnelle sous l'égide du Conseil de l'Europe et de constitutionnalisation du droit de l'Union européenne, la Hongrie a été le premier pays à adopter une nouvelle constitution suite à son adhésion à l'Union et le dernier pays à réformer fondamentalement sa structure constitutionnelle après les changements de régime dans la région de l'Europe centrale et orientale. L'adoption de la Loi fondamentale hongroise a suscité de nombreuses réactions à l'échelle internationale et notamment en Europe. Les deux Europe se

sont prononcées sur le libellé constitutionnel hongrois ainsi que sur le contexte de son adoption par des mécanismes politiques et juridiques.

Au Conseil de l'Europe, les réactions principales proviennent de trois acteurs : l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise et la Cour européenne des droits de l'homme. Les caractéristiques de ces organes ainsi que le mécanisme qu'ils appliquent, mais également, bien entendu, le sens de leurs critiques, entraînent des réactions purement politiques, politico-juridiques et purement juridiques.

Les réactions purement politiques, au Conseil de l'Europe, se sont faites entendre à l'Assemblée parlementaire. Du rapport du 7 juin 2011 adopté par la Commission des questions politiques s'inquiétant des réformes constitutionnelles hongroises, au vote du 25 juin 2013 refusant le lancement d'une procédure de suivi contre la Hongrie, ces réactions n'ont pas pu aboutir à un dialogue réel entre le Conseil de l'Europe et le gouvernement hongrois. Ce dernier a cherché, d'une part, à expliquer le plus en détail possible la conformité de la constitution et des lois organiques aux standards européens, et d'autre part, il n'a pas voulu apporter de changements majeurs aux textes.

À la demande du gouvernement hongrois, la Commission de Venise a, à plusieurs reprises, élaboré plusieurs rapports et avis en amont et en aval de la procédure constituante. Ces textes, portant et sur la procédure constituante et la Loi fondamentale et sur les lois organiques adoptées par la suite, ont rappelé les standards européens en les opposant parfois, très clairement, aux nouvelles règles hongroises. Si les critiques que ces rapports et avis ont énumérées, ont été, par la suite, souvent reprises par d'autres organes notamment politiques, même au sein de l'Union européenne, elles pouvaient également guider la Hongrie dans l'aboutissement de sa réforme constitutionnelle.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme s'est également prononcée à deux reprises déjà non pas sur la Loi fondamentale en tant que telle mais sur les lois organiques adoptées dans le cadre de la réforme constitutionnelle. Dans les deux affaires dites « Magyar », elle a trouvé contraires à la Convention les règles et leurs applications. La Hongrie a toujours respecté et exécuté les jugements de la CEDH en adoptant les amendements nécessaires aux textes critiqués. Ces « réactions » purement juridiques ont donc pu apporter des résultats réels dans la procédure d'adoption du texte final de la Loi fondamentale.

Au sein de l'Union européenne, les réactions relatives à la procédure entamée par la Hongrie ont aussi été nombreuses. Les critiques qui ont été faites peuvent être regroupées en trois branches, de la même manière que celles émises par les différents organes du Conseil de l'Europe. On remarque les critiques purement politiques développées au Parlement européen, les opinions politico-juridiques de la Commission européenne et enfin, les échos purement juridiques prenant forme dans les arrêts de la Cour de justice. Il n'est pas étonnant de voir que les résultats sont également à peu près les mêmes que du côté du Conseil de l'Europe, en fonction de la nature de ces critiques.

Plusieurs débats ont eu lieu : en séance plénière au Parlement européen en présence du Premier ministre hongrois qui y était invité, ainsi qu'à la Commission Liberté civile, justice et affaires intérieures (Commission LIBE). Le point culminant de ces échos politiques est le rapport Tavares adopté par le Parlement européen le 3 juillet 2013. Si le gouvernement hongrois était présent à ces débats, il n'a jamais pu accepter ni les critiques politiques que les parlementaires faisaient, ni le sens du rapport. La position des parlementaires européens était déterminée par leur appartenance à telle ou telle fraction politique et si des points de droit, notamment avec référence aux documents du Conseil de l'Europe, ont été traités, les débats étaient toujours très politisés.

La Commission européenne, et notamment la commissaire responsable Mme Viviane Reding, se sont aussi vivement intéressées aux réformes constitutionnelles hongroises. À ce titre, la commissaire, également membre de la Commission LIBE sur les travaux de laquelle elle avait une forte influence, a présenté plusieurs communiqués devant la presse par lesquels elle a sérieusement condamné la politique constitutionnelle de la Hongrie. De même, sur un plan déjà plus juridique, la Commission européenne a lancé plusieurs procédures d'infraction contre la Hongrie en rapport avec l'adoption et l'application de nouvelles règles. Dans ce cadre, des procédures contentieuses ont dû être ouvertes, la Hongrie n'ayant pas modifié sa position dans certaines affaires.

C'est justement la Cour de justice qui, dans le cadre de contentieux en manquement, a condamné juridiquement la Hongrie pour des pratiques juridiques qualifiées de non conformes au droit de l'Union. Tel était le sens du jugement de la Cour dans les affaires C-286/12 et C-288/12 (arrêts du 6 novembre 2012 et du 8 avril 2014 respectivement sur l'âge

de retraite des juges et sur le statut du médiateur pour la protection des données personnelles et la liberté d'information). Pour ces non conformités avec le droit de l'Union, la Hongrie a également respecté les règles, c'est-à-dire qu'elle s'est conformée aux exigences juridiques découlant certes des valeurs, mais surtout des normes du droit dérivé.

BM : Merci beaucoup pour cette synthèse de nos travaux de notre dernière réunion. Et je crois qu'on a fait, en effet, le tour avec ces deux synthèses des problèmes qui se posent et qui constituent le cœur de nos débats.

Cette réunion a été organisée autour de trois thèmes : la répartition des compétences entre les différents ordres juridiques, les mécanismes de régulation des conflits et un certain nombre d'exemples concrets.

Nous allons donc prendre le premier thème. Ce thème est réparti en deux sous-groupes : les compétences de l'Union européenne et les compétences étatiques.

Ce que je vous propose, c'est que l'on ait l'ensemble des interventions sur ce thème et que l'on ouvre ensuite le débat. Il serait en effet, à mon avis, totalement contreproductif de faire un débat sur les compétences européennes et ensuite un débat sur les compétences étatiques.

Je vous redonne donc, Monsieur Kruzslizc, immédiatement la parole pour traiter des compétences de l'Union européenne sachant qu'il n'est pas nécessaire de faire une répartition, j'allais dire, étatique, des interventions s'agissant d'une intervention qui concerne l'Union européenne. Donc je vous laisse la parole pour une dizaine de minutes si cela vous convient.

PK : Tout à fait. Merci bien pour la parole. Pour ne pas risquer de me contredire par rapport à la synthèse que je viens de présenter, étant donné que je reprends un peu la même problématique mais sous un angle qui peut vous sembler différent, voir même opposé par rapport à ce que je viens de dire, j'ai décidé de vous apporter, en guise d'introduction, une citation :