

KRUZSLICZ PETER

professeur adjoint, Université de Szeged, Faculté de droit et des sciences politiques, Institut d'études internationales et régionales

L'EFFECTIVITÉ DANS L'EXCEPTION : LA RECONNAISSANCE DU RECOURS CONSTITUTIONNEL EXCEPTIONNEL DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE HONGROISE EN TANT QUE RECOURS EFFECTIF PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, UNE CONSÉQUENCE PEU CONNUE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2012

La présente étude portera sur la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme, du 5 juillet 2018, dans l'affaire *Mendrei c. Hongrie*¹. A part le fait qu'il s'agit d'une décision, plutôt récente, de la Cour qui, de plus, analyse, objet plutôt rare dans sa jurisprudence, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Hongrie, notamment les voies de saisine de la juridiction constitutionnelle hongroise et le déroulement de la procédure devant elle ; cette décision mérite une analyse plus approfondie pour deux autres raisons aussi : d'une part, la solution que prononce la Cour, a été rendue possible par la réforme constitutionnelle de 2011 et de 2012,² jusqu'à la fin de 2011, aucun recours constitutionnel

1 La décision de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *László Mendrei contre Hongrie*, n° de la requête 54927/15, du 5 juillet 2018.

2 La Loi fondamentale de la Hongrie a été adopté par l'Assemblée nationale agissant en sa

hongrois, n'a été considéré par la Cour européenne comme un recours effectif dans le sens de l'article 35 de la Convention³ ; d'autre part, c'est un recours par lequel, la Cour constitutionnelle peut être saisie à titre d'exception,⁴ qui bénéficiait d'une telle qualification.

Si les juridictions constitutionnelles nationales dont la Cour constitutionnelle de Hongrie, suivent de près le travail de la Cour européenne des droits de l'Homme, celle-ci a peu d'occasions de s'intéresser aux premiers. Dans le cas de la Hongrie, d'ailleurs, indépendamment du contexte et de la période que connaissait la juridiction constitutionnelle hongroise, la Cour constitutionnelle s'est toujours référée volontiers à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour y trouver plus que des sources d'inspiration, des véritables standards auxquels elle cherchait à se conformer.⁵ Nombreux sont les auteurs et les commentaires qui ont identifié et analysé ces parallèles entre les deux jurisprudences, rendues bien visibles par le fait qu'il est de coutume à la Cour constitutionnelle de Hongrie, de citer les références aux jugements européens ; à rappeler que s'il s'agissait, dans ces cas, d'un signe du progrès pour les uns alors que les autres préféreraient de parler du mimétisme.

qualité du pouvoir constituant le 25 avril 2011, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ; la loi organique n° CLI de l'an 2011 sur la Cour constitutionnelle a été adoptée par la majorité de deux tiers de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2011, elle est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle et les dispositions législatives organiques sur la Cour constitutionnelle constituent la base constitutionnelle et légale d'une réforme importante de la Cour constitutionnelle de Hongrie. Nous étudierons la réforme plus en détails, notamment sur ses aspects en rapport avec notre thème (voies de recours et procédures constitutionnelles) plus amplement par la suite.

- 3 Voir la décision de la Commission européenne des droits de l'Homme dans l'affaire József Vén contre Hongrie, n° de la requête 21495/93, du 30 juin 1993 dans laquelle le recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle de Hongrie a été considéré comme non effectif aux fins de l'article 35 de la Convention. Nous étudierons cette décision ainsi que la jurisprudence postérieure qui l'a confirmée plus amplement par la suite.
- 4 Conformément à l'article 26, paragraphe 2, de la loi organique n° CLI de l'an 2011, précitée, ainsi que nous verrons le recours en question dans l'affaire offre la voie de saisine à titre exceptionnel.
- 5 János BÓKA, Az összehasonlító módszertan alkalmazása az Alkotmánybíróság joggyakorlatában in Tanulmányok Kovács István emlékére (réd. László Trócsányi), Szeged, Dikaiosz logosz, 2012. pp. 11 à 26.

Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'Homme a moins d'occasions de se pencher sur le travail mené par les juridictions constitutionnelles nationales. Leurs jurisprudences respectives font rarement l'objet de ses analyses puisqu'elle fait respecter la Convention en tant que standard minimum dans la matière de la protection des droits fondamentaux. Si donc elle revient sur les juridictions constitutionnelles nationales, c'est plutôt sur leurs fonctionnements que son examen porte. En tant que juridictions suprêmes, les cours constitutionnelles nationales peuvent être appréciées par la Cour européenne quant à la nature de leurs procédures ou encore les voies de leur saisine mais rarement sur le fonds de leurs jurisprudences. Les intérêts sont donc et qualitativement et quantitativement différents dans les deux sens. Il est ainsi encore plus intéressant de voir la jurisprudence de la Cour européenne sur la Cour constitutionnelle de Hongrie.

Et la jurisprudence qui fera l'objet de notre analyse est plutôt récente, quoiqu'elle ait été confirmée déjà dans une autre affaire encore plus récente,⁶ même si un peu différente, s'agissant d'autres voies de recours,⁷ mais aboutissant au même constat justement par rapport à ces deux autres recours constitutionnels qui pourront être désormais également considérés en tant que recours effectifs dans le sens de l'article 35 de la Convention. De plus, il s'agit d'une jurisprudence qui en prenant en compte la réforme constitutionnelle hongroise en vigueur depuis 2012,⁸ rompt avec une qualification antérieure différente des recours constitutionnels hongrois sous le régime passé. L'adoption de la Loi fondamentale le 25 avril 2011, puis, déjà dans son application, le nouveau cadre législatif relatif à la Cour constitutionnelle sous la forme de la loi organique CLI de l'an 2011 sur la Cour constitutionnelle le 21 novembre de la même année, marqueront ainsi une réforme qui pouvait induire une telle conséquence.

Nous ne pourrions pas de nous empêcher de parler donc brièvement de cette réforme qui a fait couler beaucoup d'encre ainsi que nous le

6 Voir la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Győző Szalontay contre Hongrie, n° de la requête 71327/13, du 4 avril 2019.

7 Les recours prévus à l'article 26, paragraphe 1, et à l'article 27 de la Loi n° CLI de l'an 2011, feront l'objet de l'examen par la Cour, nous mentionnerons ces deux voies de recours avec plus d'explications par la suite.

8 L'argument apparaît en tant que tel explicitement au paragraphe 29 des motifs de la décision Mendrei c. Hongrie, précitée.

verrons, de nombreuses critiques ayant été formulées à l'égard de la Hongrie, notamment par les organes du Conseil de l'Europe.⁹ Si ces réformes constitutionnelles, nous réserverons, bien entendu, notre analyse uniquement au thème de la justice constitutionnelle, et notamment les voies de saisine de la Cour constitutionnelle et l'organisation des procédures correspondantes devant elle, ont donné lieu à l'expression des préoccupations importantes, notamment de la part de la Commission de Venise, il est d'autant plus intéressant de voir qu'elles avaient également des conséquences positives : si les recours constitutionnels peuvent être considérés désormais en tant que recours internes effectifs, cela veut également dire que la protection des droits fondamentaux des personnes a été considérablement renforcée par ladite réforme.

Car, d'après les deux décisions déjà mentionnées,¹⁰ même si l'analyse doit se faire, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne, d'une manière individuelle et cas par cas, nous pourrions désormais conclure à ce que les trois voies de recours constitutionnels, ouvertes aux requérant individuels pour chercher un redressement à leur préjudice subi en raison de la violation de leurs droits fondamentaux, devant la Cour constitutionnelle de Hongrie, sont des recours accessibles, effectifs et propres à offrir un tel redressement suffisant. Par conséquent, l'épuisement de ces voies de recours, conformément à l'article 35 dont l'interprétation a justement rendu nécessaire que la Cour européenne s'intéresse plus amplement à ces nouveaux recours et les procédures qu'ils initient, est une condition préalable pour saisir la Cour européenne des droits de l'Homme qui conformément au caractère subsidiaire de son mécanisme de protection, n'agit qu'en absence de solutions en droit interne.

C'est justement pour appliquer l'une des conditions à sa saisine, c'est-à-dire l'épuisement de toutes les voies de recours internes que la Cour européenne examine les voies de recours constitutionnels tels

9 Voir, notamment, l'Avis n° CDL-AD(2012)009 de la Commission de Venise sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie, adopté à sa 91^e session plénière (Venise, les 15 et 16 juin 2012) mais aussi l'Avis n° CDL-AD(2013)013 de la Commission de Venise sur le quatrième amendement de la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté à sa 95^e session plénière (Venise, 14 et 15 juin 2013) dont plus de dix pages, ainsi que nous le verrons, porte sur la Cour constitutionnelle et énumère des préoccupations particulièrement vives à cet égard.

10 Décisions *Mendrei c. Hongrie* et *Szalontay c. Hongrie*, précitées.

qu'introduites par les réformes de 2011 et appliquées depuis le 1^{er} janvier 2012, dans l'application de l'article 35 de la Convention et en vue de toutes les circonstances pertinentes relevées dans l'affaire en question. Elle conclura à la qualification du recours constitutionnels selon l'article 26, paragraphe 2, de la loi n° CLI de l'an 2011, en recours effectif, c'est-à-dire accessible et offrant des chances raisonnables du succès, aux fins de l'article 35 qui ainsi doit être épuisé avant sa saisine. C'est ce recours constitutionnel visant à contester la validité d'une disposition législative, en raison de son caractère non conforme à la Loi fondamentale, dont l'entrée en vigueur et l'application directe violera les droits constitutionnellement garantis, qui est ainsi considéré comme un recours accessible, effectifs, offrant un redressement suffisant en droit interne face à une telle violation.

En effet, suite aux réformes constitutionnelles mentionnées, après la suppression de l'actio popularis qui ouvrait une voie extrêmement large à la saisine de la juridiction constitutionnelle hongroise dans le régime constitutionnel précédent, désormais, trois voies de recours permettent aux particuliers de saisir la Cour constitutionnels de Hongrie.¹¹ Un recours général contre une disposition légale appliquée dans une procédure judiciaire après l'épuisement des autres voies de recours, selon l'article 26, paragraphe 1,¹² de la loi organique n° CLI de l'an 2011, précitée ; un recours exceptionnel comme nous avons vu, contre une disposition législative dont l'application cause préjudice sans intervention d'une juridiction et en absence d'autres voies de recours ou si celles-ci sont déjà épuisées, conformément au paragraphe 2¹³ de ce même article ;

11 Ces voies de recours sont sommairement présentées dans le paragraphe 26 de l'Avis n° CDL-AD(2012)009 de la Commission de Venise, précité.

12 L'article 26, paragraphe 1, de la loi organique n° CLI de l'an 2011, précitée, dispose que « Conformément à l'article 24, paragraphe 2, sous le point c), de la Loi fondamentale, une personne ou une organisation peut saisir la Cour constitutionnelle par un recours constitutionnel, si au cours d'une procédure judiciaire en cours dans l'affaire, en raison de l'application d'un acte juridique non conforme à la Loi fondamentale, ses droits garantis par la Loi fondamentale sont violés, et elle a épuisé toutes les autres voies de recours ou de telles voies de recours ne lui est pas assurées. ».

13 L'article 26, paragraphe 1, de la loi organique n° CLI de l'an 2011, précitée, dispose que « La Cour constitutionnelle peut être saisie à titre exceptionnel, au détriment des dispositions du paragraphe 1, par un recours constitutionnel conformément à l'article 24, paragraphe 2, sous le point c), de la Loi fondamentale, si le préjudice a été subi par l'application de l'acte juridique non conforme à la Loi fondamentale ou en raison de

enfin, un recours dit intégral contre les décisions judiciaires définitives, selon l'article 27¹⁴ de la même loi.

Les deux autres voies de recours, le recours général contre les dispositions législatives non conforme à la Loi fondamentale appliquée dans le cadre d'une procédure judiciaire, prévu par l'article 26, paragraphe 1, et le recours intégral prévu contre les décisions judiciaires par l'article 27 de la loi organique n° CLI de l'an 2011, ont été qualifiés, en vue et après l'analyse, bien entendu, des circonstances particulières de l'affaire, en recours effectifs aux fins de l'article 35 de la Convention, par la Cour européenne des droits de l'Homme, dans sa décision du 5 juillet 2019¹⁵. Dans la décision qui nous intéresse, c'est le recours dit exceptionnel, justement, qui a fait l'objet d'une telle qualification. S'agissant d'un recours, déjà par sa dénomination, exceptionnel, mais surtout à la lecture de la disposition légale qui la prévoit, à appliquer, expressément, à titre exceptionnel, l'enjeu de la décision est encore plus important : c'est un recours exceptionnel qui sera considéré effectif.

Nous pourrions donc constater que le caractère exceptionnel d'un recours constitutionnel ne nuit pas à sa nature effective. Au contraire, conformément aux motifs exposés dans la décision de la Cour européenne, c'est justement son caractère exceptionnel qui dans le contexte et l'économie générale du régime national des recours constitutionnels, lui garantit la chance de devenir effectif, c'est-à-dire non seulement accessible en cas justement d'une violation importante des droits constitutionnellement garantis, notamment des droits fondamentaux, mais

son entrée en vigueur sans aucune décision judiciaire, et aucune procédure de recours n'existe pour le redressement du préjudice ou le requérant a déjà épuisé toutes les voies de recours. ».

14 L'article 27, paragraphe 1, de la loi organique n° CLI de l'an 2011, précitée, dispose que « Conformément à l'article 24, paragraphe 2, pont d), de la Loi fondamentale, la personne ou l'organisation concernée par une décision judiciaire prise dans une affaire individuelle, peut saisir la Cour constitutionnelle par un recours constitutionnel, si une décision judiciaire substantielle ou une autre décision judiciaire définitive dans son affaire viole ses droits garantis par la Loi fondamentale ou limite ses prérogatives d'une manière non conforme à la Loi fondamentale, et elle a épuisé toutes les autres voies de recours ou de telles voies de recours ne lui est pas assurées. ». Les paragraphes 2 et 3 de ce même article précise qui peuvent être les requérants dans l'application de cette voie de recours.

15 Décision Szalontay c. Hongrie, précitée.

de plus, offrant une véritable chance, en cas de son succès, de porter remède au préjudice subi en raison d'une telle violation. Le caractère exceptionnel du recours constitutionnel hongrois se concilie ainsi, d'une manière aisée, avec sa nature effective dans le sens de la jurisprudence de la Cour européenne qui met l'accent sur des considérations précises et concrètes au lieu de procéder à une analyse théorique et abstraite.

Avant de voir cette analyse dans la décision choisie pour l'objet de notre étude, et de démontrer, par-là, par quels moyens l'examen pratique et concret de la voie du recours exceptionnel, opéré par la Cour européenne l'a conduite à le considérer comme effectif, c'est-à-dire accessible dans la pratique, effectif par la procédure qu'il engage et offrant une chance réelle, en cas de son succès, d'obtenir un redressement ; nous reviendrons, d'abord, sur la réforme constitutionnelle qui a eu lieu en 2011 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 en revisitant les différents arguments et critiques qu'elle a suscités pour mettre en contexte notre analyse mais aussi afin de démontrer les limites des critiques même bien fondées devant la pratique constitutionnelle qu'une réforme peut introduire, et enfin, nous ne manquerons pas, non plus, toujours avant l'analyse plus détaillée de l'arrêt, de revoir également la situation précédente où les recours constitutionnels n'étaient pas considérés comme effectifs.

1. La réforme constitutionnelle de 2012, concernant notamment la justice constitutionnelle

Ainsi que nous l'avons rappelé déjà, la réforme constitutionnelle entamée en 2011 par la Hongrie, a suscité un intérêt vif de la part des organes du Conseil de l'Europe. Tel qu'en témoigne notamment les avis adoptés par la Commission de Venise, de vives préoccupations ont été exprimées à plusieurs reprises et avec un certain crescendo face aux résultats du travail constituant et législatif effectué par l'Assemblée nationale hongroise où le parti Fidesz de la centre-droite a obtenu une majorité de

deux-tiers lors des élections parlementaires de 2010¹⁶, lui permettant de produire, d'une manière relativement rapide et sans recours à des compromis politiques, des actes constitutionnels et législatifs de grande importance. Si les réformes qui nous occupent, s'inscrivent dans ce travail de révision plus générale et de grande envergure, lui servant d'un contexte auquel notre regard ne peut pas s'échapper, nous nous intéresserons, avant tout, aux réformes relatives à la justice constitutionnelle.

Après l'adoption de la Loi fondamentale le 25 avril 2011 dont l'article 24 dispose désormais de la Cour constitutionnelle, l'Assemblée nationale a voté, toujours avec la majorité de deux-tiers dont disposait le parti au gouvernement, le 21 novembre 2011, la loi organique n° CLI de l'an 2011, portant sur la Cour constitutionnelle. Cette loi a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise, adopté par sa 91^e session plénière qui a eu lieu à Venise les 15 et 16 juin 2012. Cet avis équilibré encore constant des points très certainement positifs de la réforme, a déjà énuméré un certain nombre de recommandations, plutôt, techniques auxquelles la Commission souhaitait attirer l'attention du législateur hongrois. A part une préoccupation générale quant à l'indépendance de la Cour constitutionnelle, certaines de ces recommandations proposaient de préciser des éléments des procédures¹⁷ qui pourraient être déclenchées par les trois recours individuels désormais établis.

L'intérêt du Conseil de l'Europe pour la réforme de la justice constitutionnelle hongroise s'est accentué suite aux événements que l'on pourrait aisément qualifier comme constitutifs d'une « guerre constitutionnelle » sans précédent dans l'histoire constitutionnelle hongroise. Après avoir rendu son arrêt sur les dispositions transitoires,¹⁸ par laquelle elle a partiellement annulé lesdites dispositions adoptées par l'Assemblée nationale agissant en sa capacité du pouvoir constituant, la Cour constitutionnelle s'est vue imposée un certain nombre des dispositions

16 A trois exceptions le Fidesz a gagné dans toutes les circonscriptions, envoyant ainsi 173 députés sur 176 à l'Assemblée nationale, sur les listes, il a obtenu plus de la moitié des voix (52,7 %) lui garantissant encore 90 sièges parlementaires, ainsi avec 263 mandats parlementaires sur 386, il avait une majorité de 68 %, soit plus que les deux-tiers nécessaires pour la révision constitutionnelle et l'adoption des lois organiques.

17 Voir la recommandation n° 3 dans le paragraphe 54 de l'Avis n° CDL-AD(2012)009 de la Commission de Venise, précité.

18 L'arrêt constitutionnel n° 45/2012 (XII. 29.) du 29 décembre 2012 de la Cour constitutionnelle de Hongrie.

constitutionnelles déclarées par celle-ci auparavant non conformes à la Loi fondamentale, suite à l'adoption du quatrième amendement de la Loi fondamentale qui lui a restreint également la compétence de contrôle quant à la conformité constitutionnelle des révisions constitutionnelles. Cela a amené la Commission de Venise de constater que « le quatrième amendement porte gravement atteinte au rôle de la Cour constitutionnelle »¹⁹.

Dans son avis rendu donc au sujet du quatrième amendement de la Loi fondamentale, la Commission de Venise a consacré plus de dix pages à la Cour constitutionnelle de Hongrie pour la protéger face aux mesures adoptées qui, pour elle, prises dans leur ensemble « représentent une menace pour la justice constitutionnelle »²⁰ hongroise. Certes, ce deuxième avis, portant, pourtant pour un tiers de l'ensemble de son développement, sur la Cour constitutionnelle, ne concerne pas directement l'objet de notre étude, notamment les voies de recours individuels devant la Cour, néanmoins, elle témoigne bien de la situation dans laquelle la juridiction constitutionnelle hongroise s'est retrouvée suite aux réformes. Sa réputation internationale auparavant lui garantissant une renommée remarquable à laquelle, d'ailleurs, fait allusion l'avis en question, a été significativement entachée. En tant que contexte général, cela n'est pas donc sans intérêt d'être mentionné.

Ayant participé personnellement à l'époque, aux débats suscités par les réformes et notamment par cette « guerre constitutionnelle » hongroise, nous pouvons témoigner des actions très malhabiles du constituant hongrois tout autant que des malentendus nombreux que ces actions ont résulté auprès des organes du Conseil de l'Europe. Sans vouloir revenir sur le fonds de ces questions débattues amplement à l'époque, nous avons voulu souligner l'importance contextuelle de ces événements précédents. Nous estimons que par un effet d'avalanche, d'ailleurs, à la fois au sein de la majorité politique hongroise et de la communauté internationale, il était impossible de voir clair, pour accentuer l'image, dans l'orage, et évaluer ainsi les conséquences de différentes réformes. Il était donc temps d'en tirer les conclusions d'une manière

19 Voir le paragraphe 144 de l'Avis n° CDL-AD(2013)013 de la Commission de Venise, précité.

20 Ibidem, paragraphe 145.

plus sereine tel que la Cour européenne pouvait le faire notamment en analysant les voies de recours individuels nouvellement établis.

Si ces réformes constitutionnelles souvent précipitées et brusques, tel qu'en témoignent les nombreux amendements qui étaient nécessaires à être adoptés soit pour combler des lacunes soit pour remettre des éléments dans l'ordre suite aux réactions diverses, étaient critiquées à juste titre ; une image négative générale s'est répandue autour de l'état constitutionnel hongrois où les éléments positifs, car, il y en avait, tel que le démontre la jurisprudence faisant l'objet de notre étude, ne pouvaient pendant longtemps se faire voir. Après l'orage, lorsque le soleil est revenu, il était donc temps de recenser, dans une analyse concrète et pratique, ces éléments aussi. La justice constitutionnelle hongroise a pu, dans notre opinion, résister et persister ainsi à l'orage, et elle répond toujours, voir même, parfois mieux aux fonctions essentielles dont elle est mandatée, à savoir le contrôle de la constitutionnalité face à l'action du pouvoir public et cela même à la demande des particuliers à travers des recours constitutionnels individuels.

2. La situation antérieure : les recours constitutionnels considérés non effectifs dans la jurisprudence de la Cour européenne

Une des conséquences incontestablement positives de ces réformes est que les recours individuels peuvent être désormais considérés tel qu'en témoignent les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme, comme des recours internes effectifs aux fins de l'article 35 de la Convention. Dans deux décisions, précitées, par une appréciation concrète et précise portant également sur les circonstances de l'affaire, mais, dans notre opinion, d'une manière qui permet d'appliquer ces constats dans d'autres affaires éventuelles aussi, la Cour européenne a conclu à un tel caractère effectif de toutes les trois voies de recours qui offrent la possibilité aux particuliers de demander la protection de leurs droits constitutionnellement garantis, ainsi de leurs droits fondamentaux, devant la juridiction constitutionnelle hongroise. Hormis le fait

que par conséquent, ils ne peuvent pas présenter une requête devant la Cour européenne qu'après l'épuisement de telles voies, c'est une avancée importante.

Le fait de pouvoir considérer les recours constitutionnels individuels comme des recours effectifs dans le sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, est la preuve que la justice constitutionnelle hongroise a gagné de l'efficacité dans la protection des droits fondamentaux grâce aux réformes constitutionnelles de 2012. Ce sont désormais des recours qui sont accessibles, effectifs et offrant une chance réelle d'obtenir, en cas de leur succès, un redressement suffisant au préjudice subi. Et cela en opposition au régime des recours constitutionnels individuels auparavant mis en œuvre dans l'ordre constitutionnel hongrois, où selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme, ces recours ne pouvaient pas être considérés comme effectifs. Il est donc pertinent de revenir sur cette jurisprudence antérieure de la Cour tel qu'elle l'a fait dans la décision faisant l'objet de notre étude,²¹ pour bien marquer les effets de la réforme.

Puisque c'est la réforme profonde de la justice constitutionnelle hongroise qui a résulté une telle avancée importante dans son appréciation effectuée par la Cour européenne des droits de l'Homme, nous ne pourrions pas parler d'un revirement jurisprudentiel. Il reste néanmoins patent que cette nouvelle qualification des recours constitutionnels individuels hongrois en recours internes effectifs est intervenue bien après que la réforme a été entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Toujours à l'instar des motifs de la décision que nous étudierons,²² il est donc pertinent de reprendre l'analyse de quelques jurisprudences postérieures à la réforme mais concluant encore au caractère non effectif des recours constitutionnels. Ainsi qu'une telle analyse nous permet de voir, certes, des différences importantes dans les affaires motivent une conclusion ainsi encore différente ; la Cour devait également opter pour une analyse plus pratique et concrète pour finalement aboutir au résultat favorable aux recours.

Quant à la qualification du régime postérieur à la réforme de 2012, la décision qui est à la base de la jurisprudence européenne, est celle

21 Paragraphe 27 à 29 des motifs de la décision *Mendrei c. Hongrie*, précitée.

22 Ibidem, paragraphe 30.

rendue dans l'affaire József Vén contre Hongrie, le 30 juin 1993, encore par la Commission européenne des droits de l'Homme.²³ Dans cette décision, la Commission a donc considéré le recours constitutionnel individuel hongrois en tant que recours non effectif en raison de la chance réelle d'un redressement suffisant du préjudice subi. Si la Cour constitutionnelle hongroise, conformément au régime en vigueur à l'époque, pouvait conclure à la non-conformité constitutionnelle des actes juridiques sur la base desquels de telles mesures ont été prises, elle ne pouvait pas annuler ou modifier les mesures spécifiques, dans l'affaire en question de nature disciplinaire, prises par un agent de l'État à l'encontre du requérant. Ainsi M. Vén pouvait saisir la Commission par sa requête avant même qu'il aurait préalablement saisi la Cour constitutionnelle par un recours individuel.

C'est pour des motifs très similaires que cette qualification du recours constitutionnel individuel hongrois en recours non effectif a été maintenu, par la suite, déjà par la Cour européenne des droits de l'Homme, dans une autre affaire Csikós contre Hongrie,²⁴ dans son jugement, la Cour a conclu à une telle qualification au motif que même en cas de son succès, le recours individuel n'a pas pu aboutir à une révision de la procédure pénale en question. Enfin, dans l'affaire K.M.C. c. Hongrie,²⁵ c'est le caractère théorique de la voie de la saisine qui était à l'origine de la qualification en recours non effectif : si un particulier pouvait entamer une action devant la juridiction du travail avec l'objectif de présenter son affaire devant la Cour constitutionnelle pour constater une éventuelle non-conformité constitutionnelle des actes juridiques que ladite juridiction devait appliquer, une telle action ne pouvait pas aboutir avec certitude à la saisine de la juridiction constitutionnelle.

Nous pouvons aisément constater, à travers la présentation même très sommaire de ces trois décisions, que les recours constitutionnels individuels hongrois garantissant, d'ailleurs, d'une manière très large, l'accès à la justice constitutionnelle aux particuliers dans le régime

23 Décision de la Commission européenne des droits de l'Homme József Vén c. Hongrie, précitée.

24 Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, dans l'affaire Csikós contre Hongrie, n° de la requête 37251/04, du 5 décembre 2006.

25 Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, dans l'affaire K.M.C. contre Hongrie, n° de la requête 19554/11, du 10 juillet 2012.

antérieur à la réforme de 2012, ne pouvaient pas être considérés comme des recours internes effectifs. Si dans les deux premières affaires, c'est l'effet limité des arrêts constitutionnels qui auraient pu être éventuellement rendus en cas du succès des recours constitutionnels, ne permettant pas d'offrir un redressement suffisant qui est à l'origine d'une telle qualification ; dans la troisième affaire, elle découle du caractère théorique de l'accès à la juridiction constitutionnelle hongroise. Quoiqu'il en soit le motif, il est constant qu'aucun recours constitutionnel individuel hongrois n'a été qualifié en recours interne effectif par la Cour européenne des droits de l'Homme avant la réforme de 2012.

Et même après cette réforme, la Cour européenne a mis du temps avant de reconnaître toutes les trois voies de recours constitutionnels individuels, il faut le préciser, dans une analyse portant sur toutes les circonstances des affaires, qui doit être effectuée cas par cas, en tant que recours effectifs. Ainsi que l'a rappelé la Cour dans sa décision *Mendrei contre Hongrie*, nous pourrions citer au moins cinq cas où la Cour a conclu, même après la réforme de 2012, au caractère non effectif des voies de recours permettant de saisir la Cour constitutionnelle hongroise. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, dans ces affaires, il y avait des éléments particuliers, très pertinents et sensiblement différents qui motivaient le maintien de la qualification des recours constitutionnels individuels en recours non effectif antérieure à la réforme. Nous avons relevé également que c'est l'approche même que la Cour a engagée dans l'examen de ces affaires qui était également différente.

Ainsi, d'abord, dans l'affaire *Hálózati Gyógyszertárak Szövetsége et autres contre Hongrie*,²⁶ la qualification était pertinente afin de savoir si les requérantes pouvaient bénéficier d'une prolongation du délai de six mois dans le sens de l'article 35 de la Convention pour saisir la Cour européenne. Le bénéfice d'une telle application dudit article leur était refusée en raison du fait que la saisine de la Cour constitutionnelle hongroise qui a déclaré leurs recours irrecevables en raison, d'une part, de son incompétence et, d'autre part, de l'effet de la chose jugée – la substance de l'affaire ayant déjà été jugée par la juridiction constitutionnelle dans une autre affaire –, n'offrait pas une voie de recours effectif aux

²⁶ La décision de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Hálózati Gyógyszertárak Szövetsége et autres c. Hongrie*, n° de la requête 66925/12, du 14 mai 2013.

requérantes qui auraient pu et dû ainsi déjà avant saisir la Cour européenne pour lui demander la protection de leurs droits. Ce n'est pas donc le recours en tant que tel, mais le fait qu'il ne pouvait pas aboutir qui était apprécié par la Cour européenne.

La Cour européenne n'a pas effectué une appréciation générale du recours constitutionnel individuel hongrois nouvellement établi dans l'affaire Karácsony et autres contre Hongrie,²⁷ non plus. C'est simplement puisque le recours constitutionnel, même en cas du succès, ne pouvait pas résulter un redressement suffisant, puisque les mesures en question ne pouvaient pas être modifiées par la Cour constitutionnelles, que l'épuisement d'une telle voie de recours n'était pas exigé par la Cour européenne. Dans l'affaire Vékony contre Hongrie,²⁸ ce n'est pas l'effectivité du recours constitutionnel en tant que telle, qui était en question, la Cour a simplement déclaré que le fait de ne pas avoir demandé la réparation de l'État ne peut pas être reproché au particulier. Enfin, dans l'affaire Király et Dömötör contre Hongrie,²⁹ c'est le Gouvernement qui n'a pas pu prouver l'existence d'un droit constitutionnellement protégé ainsi un recours constitutionnel éventuel ne pouvait pas être considéré comme effectif.

Finalement, c'est dans l'affaire Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres contre Hongrie,³⁰ que la Cour européenne s'est intéressée de plus près au caractère effectif d'un recours constitutionnel individuel sous le nouveau régime. Dans cette affaire, par contre, la Cour constitutionnelle a déjà annulé la loi dont l'application était en question. Ce qui posait problème, c'est que même si l'annulation a été prononcée par la juridiction constitutionnelle hongroise avec un effet rétroactif, cela n'a pas permis, sur le plan financier, ce qui était un élément clé dans le préjudice subi, d'obtenir une réparation. Tel que nous le verrons, par la

27 Le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme (Grande Chambre) dans l'affaire Karácsony et autres contre Hongrie, n° des requêtes 42461/13 et 44357/13, du 17 mai 2016.

28 Le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire László Vékony contre Hongrie, n° de la requête 65681/13, du 13 janvier 2015.

29 Le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Alfréd Király et Norbert Dömötör contre Hongrie, n° de la requête 10851/13, du 17 janvier 2017.

30 Le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres contre Hongrie, n° des requêtes 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 56581/12, du 8 avril 2014.

suite, c'est effectivement l'un des points faibles du recours constitutionnel individuel : lorsque le redressement suffisant exigé pour la qualification en recours effectif, demande une réparation pécuniaire, le recours constitutionnel ne sera pas en mesure de remplir cette exigence, la Cour constitutionnelle n'étant pas compétente de s'en prononcer.

Cette présentation très sommaire mais reprenant les éléments les plus pertinents des précédents jurisprudentiel, était nécessaire, d'une part, pour voir qu'il s'agit d'une avancée importante par rapport à la situation précédente à la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 sous lequel aucun recours constitutionnel individuel hongrois n'a été considéré par la Cour européenne des droits de l'Homme comme un recours interne effectif aux fins de l'article 35 de la Convention, permettant ainsi d'exiger son épuisement en tant qu'une condition préalable à la saisine de la Cour européenne ; d'autre part, pour comprendre eu égard du fait que dans plusieurs affaires, le caractère effectif du recours constitutionnel individuel n'a pas encore été reconnu même après l'entrée en vigueur du nouveau régime pendant plusieurs années, qu'il y avait besoin d'une appréciation générale mais aussi concrète et précise de la part de la Cour européenne pour aboutir à une telle conclusion.

3. Le recours exceptionnel hongrois considérés comme recours interne effectif

C'est donc suite à une telle appréciation générale du recours constitutionnel dit exceptionnel dans l'affaire qui nous intéresse plus précisément, par une analyse pratique et concrète que finalement, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu cette conséquence incontestablement positive de la réforme constitutionnelle hongroise, grâce à laquelle ainsi, nous pouvons dire qu'avec quelques exceptions auxquelles nous avons déjà fait allusion mais sur lesquelles, nous allons revenir encore, l'efficacité de la protection des droits constitutionnellement garantis, notamment des droits fondamentaux, s'est considérablement évolué. Nous le répétons si le recours constitutionnel exceptionnel peut

être considéré en tant qu'un recours interne effectif, c'est-à-dire accessible et offrant des chances raisonnables au succès, c'est une preuve de son efficacité dans la protection des droits fondamentaux des particuliers sous le nouveau régime de la justice constitutionnelle.

Il reste à voir quels sont les moyens par lesquels, la Cour européenne des droits de l'Homme, malgré sa jurisprudence antérieure portant et sur des recours constitutionnels individuels hongrois existant avant cette réforme constitutionnelle et sur ceux établis par celle-ci, et malgré les conditions très précises et restrictives quoi qu'interprétés ainsi que le rappelle la Cour d'une manière toujours flexible,³¹ relatives à la qualification en recours interne effectif, pouvait conclure à un tel caractère du recours constitutionnel exceptionnel hongrois. Car, une telle solution semble loin d'être évidente et ce n'est que par une appréciation pratique et concrète que la Cour pouvait aboutir à cette conclusion. Nous souhaiterions donc commenter en détail cette décision *Mendrei c. Hongrie*, pour bien saisir le sens du raisonnement de la Cour mais également pour en voir les limites puisque même si la qualification a été élargie aux deux autres voies de recours individuel hongrois, il est évident qu'elle n'est pas automatique.

Les faits de l'affaire se résument facilement. Le requérant est enseignant dans un établissement scolaire public. Il est devenu membre de plein droit de la Chambre nationale des enseignants par la force de la loi lorsque la modification apportée en 2013 à la loi sur l'enseignement public est entrée en vigueur. Il est également le président du Syndicat démocratique des enseignants. Conformément aux dispositions de la loi sur l'enseignement public telles que modifiées en 2013, les représentants de la Chambre nationale des enseignants ainsi que les membres de ses organes administratifs, ne peuvent pas avoir des responsabilités dans d'autres organisations professionnelles ou syndicales des enseignants. Il allègue, dans un tel contexte, la violation de ses droits garantis par l'article 11 et par ce même article lu conjointement avec l'article 14³²

31 Paragraphe 25 des motifs de la Décision *Mendrei c. Hongrie*, précitée.

32 Qu'il nous soit permis, au moins sous forme d'une note de bas de page et avec toute l'humilité d'un enseignant du droit constitutionnel, de soulever une erreur éventuelle dans la référence quant aux droits violés. Et la décision dans ses versions linguistiques publiées et les notes établies également en d'autres langues, se réfèrent à l'article 10 seul et lu en combinaison avec l'article 14. Si le moyen fondé sur l'article 14 en lecture conjointe se comprend facilement s'agissant de l'interdiction de la discrimination, pour

de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

C'est donc dans le contexte de cette affaire que la question d'irrecevabilité sera soulevée, notamment en raison du non-épuisement des voies de recours garantie sous forme du recours constitutionnel exceptionnel. Ainsi que nous l'avons déjà rappelé, conformément à l'article 26, paragraphe 2, de la loi n° CLI de l'an 2011, la Cour constitutionnelle de Hongrie peut être saisie, à titre exceptionnel, de tout recours dont l'auteur allègue que l'entrée en vigueur – ou l'application – d'un acte juridique lui a directement porté préjudice si aucune autre voie juridique n'existe pour constater et réparer un tel préjudice – ou les autres voies de recours ont déjà été épuisées. Pour pouvoir donc apprécier le moyen soulevé à ce titre en exception d'irrecevabilité, ce recours en tant que tel, établi par l'article 26, paragraphe 2, doit être apprécié à la lumière et dans l'interprétation de l'article 35 de la Convention européenne afin de savoir s'il peut être considéré comme un recours effectif aux fins de cet article.

L'économie de cet article de la Convention est bien connue : il s'agit de mettre en œuvre les conséquences du caractère subsidiaire de la protection garantie par la Cour européenne. Il est également connu et a déjà été rappelé que pour pouvoir parler d'un recours effectif, trois critères cumulatifs doivent être remplis : le recours en question doit être accessible, effectif et il doit offrir la possibilité d'un redressement.³³ L'appréciation pour savoir si un recours national correspond à ces critères, doit être effectuée d'une manière individuelle, en vue de toutes les circonstances de l'affaire et cas par cas. Or, le recours constitutionnel

l'article 10, nous ne voyons pas la pertinence, et nous craignons qu'il s'agisse d'une erreur éventuelle. C'est l'article 11, portant sur la liberté d'association qui pourrait être soulevé en tant que moyen face à la législation hongroise – d'ailleurs, pour la Loi fondamentale, la décision cite l'article VIII qui consacre justement cette liberté fondamentale en droit constitutionnel hongrois. La liberté d'expression que protège l'article 10 n'a aucun lien même indirect avec l'affaire. Enfin, la Cour, elle-même, cherche (voir le paragraphe 34 des motifs) à savoir si la liberté d'association est un droit constitutionnellement garanti en Hongrie pour pouvoir considérer le recours constitutionnel comme effectif. Néanmoins, nous demeurons dans les doutes, puisque nous n'avons jamais constaté de telles erreurs dans des décisions publiées de la Cour européenne des droits de l'Homme. De toute manière, cela n'a pas beaucoup d'impacts dans la mesure où la requête sera justement jugée irrecevable par la Cour qui ainsi n'étudiera pas les fonds de l'affaire.

33 Paragraphes 23 à 26 de la Décision *Mendrei c. Hongrie*, précitée.

exceptionnel hongrois permet à la Cour constitutionnelle d'agir si son auteur a directement subi le préjudice en raison de l'entrée en vigueur d'une disposition légale en absence d'autres voies de recours. Nous pouvons, tout de suite, constater que dans l'affaire en cause tel est le cas : c'est l'entrée en vigueur de la disposition légale qui a causé le préjudice et il n'y a pas d'autres voies de recours.

Il reste à vérifier donc après avoir constaté que cette voie du recours aurait pu être utilisée par la requérante, il était donc accessible, et il peut entrer dans l'économie de l'article 35 de la Convention, s'il peut être considéré en vue des trois critères énumérés ci-dessus et dans une analyse conforme à la méthode présentée, comme effectif et offrant des chances réelles, en cas du succès, à un redressement suffisant. C'est dans l'analyse de ces critères, conforme à la méthode d'appréciation individuelle et casuistique que la Cour examinera d'une manière pratique et concrète le recours constitutionnel exceptionnel hongrois pour aboutir à la solution déjà mentionnée. Nous allons voir que ce n'est qu'à travers d'une telle appréciation que le recours pourra être considéré comme effectif et que se dessinent, d'ailleurs, également les limites d'une telle qualification qui peut nous sembler, non seulement en raison de la jurisprudence antérieure, plutôt surprenante dans un premier abord.

Premièrement, concernant l'accessibilité du recours, nous avons déjà vu que conformément à ce que prévoit l'article 26, paragraphe 2, de la loi n° CLI de l'an 2011, cette voie de recours aurait pu être utilisée dans notre cas. La Cour européenne soulève également que le délai très généreux de 180 jours que prévoit la loi hongroise pour saisir la Cour après l'entrée en vigueur de la disposition légale contestée rend largement accessible l'usage de ce recours.³⁴ Étant donné que le préjudice subi s'est produit au moment même de l'entrée en vigueur de la loi modificative, puisque le cas d'incompatibilité y est prévu et donc s'applique dès la constitution de la Chambre nationale des enseignants qui s'est vue le jour à ce même moment, la même loi la constituant ipso jure, et dont, de plus, puisqu'il l'est devenu de plein droit par la force de la loi, la requérante est automatiquement membre, le préjudice s'est donc produit,

34 Ibidem, paragraphe 35.

peut être constaté par la requérante qui a encore 180 jours pour saisir le juge constitutionnel.³⁵

Deuxièmement, l'effectivité du recours est, d'abord, garantie par le fait que les mêmes droits fondamentaux que protège la Convention européenne, à savoir la liberté d'association et l'interdiction de la discrimination, sont inscrits dans la Loi fondamentale de la Hongrie.³⁶ Il y a donc lieu de constater que la requérante pouvait se tourner vers la juridiction constitutionnelle nationale par ce recours accessible afin de lui demander la protection ses droits fondamentaux. Deuxièmement pour apprécier toujours l'effectivité, il est à soullever que certes, selon l'article 41 de la loi n° CLI de l'an 2011, la Cour constitutionnelle n'est compétente que pour annuler une disposition légale qui ne sera pas conforme à la Loi fondamentale. Mais puisque c'est justement l'entrée en vigueur de la disposition qui porterait préjudice, son annulation, en cas de la constatation de son invalidité pour raison de sa non-conformité avec les droits constitutionnellement garantis, permet de mettre fin au préjudice.³⁷

Par ce deuxième argument, la Cour procède également à l'appréciation du caractère offrant un redressement suffisant, du recours en question. Il est important de souligner encore une fois que là, se dessine une première limite à la qualification du recours constitutionnel individuel hongrois en recours interne effectif, qui, dans notre opinion, est la plus importante. Si l'effectivité du recours exige en vue des circonstances particulière de l'affaire, notamment de la nature spécifique du préjudice subi, une réparation pécuniaire ou encore l'annulation ou la modification des mesures administratives, le recours constitutionnel en raison de l'incapacité de la Cour constitutionnelle d'ordonner une telle réparation ou d'annuler ou modifier de telles mesures, ne pourra pas être considéré comme effectif. Mais lorsque comme dans le cas présent, la simple annulation de la disposition contestée d'un acte juridique peut garantir l'effectivité en étant suffisant en soi pour le redressement du préjudice, le recours peut être effectif.³⁸

C'est donc justement dans l'appréciation des chances réelles du redressement que doit offrir le recours faisant l'objet de son analyse que

35 Ibidem, paragraphe 33.

36 Ibidem, paragraphe 34.

37 Ibidem, paragraphe 35.

38 Ibidem.

la Cour européenne est amenée à bien détailler ses arguments afin de préciser, dans la pratique et dans le concret, ce qu'exige, à ce niveau, l'effectivité du recours. D'abord, parce que, comme le rappelle la Cour, il est toujours difficile d'apprécier le succès d'un recours. D'ailleurs, la Cour, en respect du caractère subsidiaire de la protection des droits qu'elle garantit, ne peut pas se substituer à la juridiction nationale qui doit faire sa propre appréciation. En absence donc d'affaires similaires, ce qui est le cas dans l'affaire présente, il vaut mieux supposer que le succès du recours.³⁹ Dans notre opinion, c'est une deuxième limite qui apparaît ici, la distinction entre un cas où la chance du succès est réelle ou justement le succès est loin d'être garanti, est difficile à être faite, cela permet à la Cour de bénéficier d'une certaine liberté dans son appréciation.

Par contre, toujours concernant ce critère, les arguments de la requérante portant sur la durée excessive de la procédure devant la Cour constitutionnelle hongroise ou encore justement sur les faibles chances d'obtenir des annulations – pour ce dernier, des taux faibles d'annulation sous forme des statistiques sont présentés – sont balayés d'un revers de la main : la Cour européenne qualifie ces arguments comme conjecturaux et empiriques qu'en tant que tels, elle ne pourra pas apprécier dans son analyse.⁴⁰ Si l'appréciation effectuée par la Cour européenne est donc pratique et concrète, cela ne veut surtout pas dire qu'elle est faite sur la base des données empiriques, au contraire, c'est l'approche individuelle et casuistique qui est retenue justement : toute affaire doit être étudiée en sa propre nature et avec ses propres caractéristiques indépendamment des autres affaires, notamment lorsque d'ailleurs, celles-ci ne sont même pas similaires à l'affaire en question.

Enfin, il reste à étudier le caractère exceptionnel du recours. Tel que nous l'avons vu, c'est un élément particulièrement pertinent à l'analyse. La disposition légale établissant le recours constitutionnel individuel en question, prévoit une voie de la saisine, à titre d'exception, de la Cour constitutionnelle. Il s'agit d'une hypothèse où l'entrée en vigueur ou l'application d'un acte juridique, éventuellement, portant atteinte aux droits et aux prérogatives garantis par la Loi fondamentale, cause préjudice à un particulier ou à une institution sans que ceux si puisse

39 Ibidem, paragraphes 37 et 38.

40 Ibidem, paragraphe 39.

agir par d'autres procédures judiciaires afin d'obtenir un redressement suite à la constatation de la non-conformité constitutionnelle de l'acte en question. Il est logique, dans l'économie du régime des recours que cette voie de recours soit considérée comme exceptionnelle eu égard au fait que c'est dans le cadre des procédures judiciaires que tels préjudices devraient être réparé. Mais cela ne remet pas en cause le caractère effectif du recours.

Au contraire, toujours analysé dans l'économie générale du régime des recours constitutionnels individuels tels qu'établis par la réforme de 2012, ce recours qui offre une voie de saisine à titre d'exception, peut s'avérer justement effectif en raison du fait qu'il a été créé justement pour permettre aux particuliers – et aux institutions – de demander la constatation d'une situation non conforme à la Loi fondamentale dans le cas où aucune autre procédure judiciaire ne leur offrira pas une telle opportunité.⁴¹ Cette interprétation est corroborée par le fait, d'ailleurs, également soulevé par la requérante pour contester l'effectivité du recours, qu'il peut aboutir à un contrôle de constitutionnalité en cas d'une question d'importance constitutionnelle fondamentale.⁴² Il s'agit ici justement d'un critère de filtrage qui permet à la juridiction constitutionnelle de procéder à l'analyse des affaires qui seraient vraiment pertinentes, et avoir, par contre, ainsi la capacité de s'en occuper efficacement.

Nous pouvons donc conclure à l'instar des dispositifs de la décision qui a fait l'objet de notre étude, que le recours constitutionnel dit exceptionnel hongrois peut être considéré comme un recours interne effectif aux fins de l'article 35 de la Convention. Il est, d'abord, accessible puisqu'il permet de saisir la Cour constitutionnelle justement dans des hypothèses comme celle présente dans l'affaire en cause où l'entrée en vigueur – ou l'application – d'une disposition légale – ou d'autres actes juridiques – cause préjudice pour contester la conformité constitutionnelle desdits actes. Un délai long prévu pour la saisine de la Cour rend son accessibilité encore plus large. Pour son effectivité, notamment pour offrir un redressement suffisant, si dans le cas présent, le recours est parfaitement conforme aux critères, il est à noter, et c'est une première limite objective de la qualification, qu'il ne le serait pas si un tel

41 Ibidem, paragraphe 40.

42 Ibidem, paragraphe 41.

redressement exigerait une réparation pécuniaire ou l'annulation des mesures administratives.

Nous avons également vu que finalement c'est la question des chances réelles du succès dont l'appréciation est la plus difficile. Là, une deuxième limite pour ainsi dire plus subjective pourrait se dessiner. Car, si conformément au caractère subsidiaire de la protection garantie par la Cour européenne, en absence des cas similaires, celle-ci ne peut pas se substituer aux juridictions nationales et si des données statistiques ne pourraient servir d'arguments valables devant elle pour remettre en question ces chances, tel que nous avons relevé, la distinction entre chances réelles et difficultés importantes d'obtenir un résultat, reste particulièrement étroites justement en raison d'une subjectivité relative aux affaires dans son appréciation. Par contre, le caractère exceptionnel rendant ouverte cette voie de recours en cas d'absence d'autres voies et pour des questions d'importance fondamentale ne nuit pas au caractère effectif du recours, au contraire, rend son usage plus efficace.

En guise de conclusion, il est à rappeler que l'analyse de cette décision, outre son caractère plutôt récent et le fait qu'elle porte justement, pour ainsi dire, dans le sens inverse de l'habituel, une appréciation, certes, puisque c'est ce qui lui est possible, formelle du travail d'une juridiction constitutionnelle nationale par la Cour européenne des droits de l'Homme quant à une voie de recours constitutionnel et la procédure qu'il déclenche ; était également intéressante parce qu'elle est à l'origine d'une nouvelle jurisprudence dans la matière : aucun recours constitutionnel hongrois n'a été considéré comme recours interne effectif auparavant, du surcroît, cette nouvelle qualification est le résultat d'une réforme constitutionnelle importante, celle de 2012, dont les quelques conséquences positives ne se font voir que bien longtemps après l'entrée en vigueur des dispositions. Nous n'avons pas manqué ainsi de marquer le contexte général pour procéder après à l'analyse des jurisprudences antérieures et postérieures mais toujours aboutissant au même résultat – ne considérant pas le recours constitutionnel même sous le nouveau régime comme effectif – afin de voir comment une appréciation pratique et concrète du recours constitutionnel dit exceptionnel a conduit enfin la Cour européenne à le qualifier en recours interne effectif aux fins de l'article 35 de la Convention en témoignant d'une évolution importante de la justice constitutionnelle hongroise.