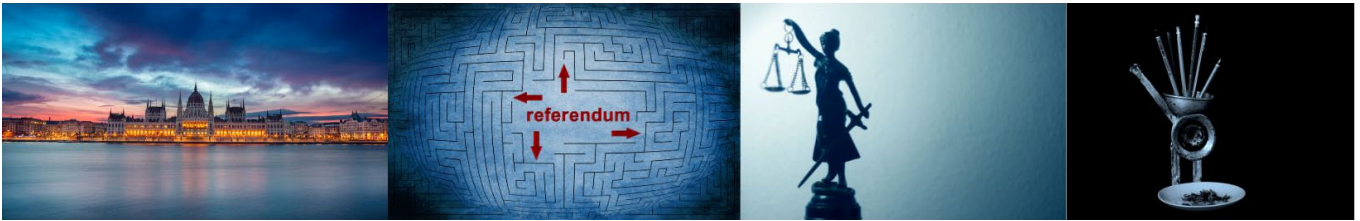


Directrice de rédaction : **Nataša Danelciuc-Colodrovschi**

Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



Sommaire

- Le référendum en Pologne : conditions juridiques et effets politiques
- « Par le peuple et pour le peuple » - Un examen constitutionnel de la démocratie directe hongroise
- Les mesures introduites en Pologne, Slovaquie et Hongrie face à la crise humanitaire déclenchée par la guerre en Ukraine
- La reconnaissance juridique et la protection de personnes transgenres en cas de changement d'identité de genre en Roumanie
- L'affaire Zhablyanov c. Bulgarie : nouvelle illustration de la subtilité d'arbitrage entre les impératifs de défense de la société démocratique et la liberté d'expression
- Le procureur général de Bulgarie et sa place dans le système constitutionnel : un nouvel épisode d'un drame aux actes multiples
- Revisiter les dimensions économiques de la désintégration de la Yougoslavie
- Le Haut représentant de la Bosnie-Herzégovine ou la mise en cause de la souveraineté nationale par le droit international
- Réunion du continent européen sur la scène musicale de l'Eurovision 2023
- Penser et construire l'avenir européen de la République de Moldova

ÉDITORIAL

La richesse de ce nouveau numéro de *Lettre de l'Est* témoigne de la belle dynamique suivie par la publication depuis sa création, avec un nombre de plus en plus important de contributeurs, mais aussi de l'intensité de l'actualité juridico-politique dans la zone géographique étudiée. Les deux premières études portent sur la question du référendum. En Pologne d'abord, l'usage de cette procédure, permettant au peuple de prendre part au processus décisionnel, est revenu dans le débat politique à l'approche des élections législatives. Les partis politiques sont donc à la recherche de thématiques pouvant susciter l'intérêt des électeurs. À travers son analyse des dispositions constitutionnelles et législatives réglementant l'institut du référendum, Katarzyna Kubuj montre que, *de facto*, il s'agit d'un outil dont la mise en œuvre effective s'avère complexe et totalement dépendante de la volonté politique, les citoyens polonais ne disposant toujours pas du droit d'initiative référendaire. Les débats relatifs à l'amélioration du cadre normatif réglementant les outils participatifs n'ont été suivis d'aucune mesure concrète, preuve que la question du droit de participation des citoyens au processus décisionnel n'a jamais fait partie des préoccupations premières des responsables politiques en Pologne et qu'elle est utilisée comme simple outil de communication électorale.

En Hongrie, pays voisin, on observe une situation diamétralement opposée. Comme le montre Márton Sulyok dans son étude couvrant la période 1990-2022, l'institution du référendum a fait l'objet de nombreuses réformes et a été assez souvent utilisée, tant par les pouvoirs politiques que par les citoyens. Très libérale d'abord, la procédure référendaire a connu par la suite plusieurs modifications – l'auteur parle d'un retour cyclique du débat à ce sujet – pour établir un encadrement plus strict et stopper ainsi la banalisation des initiatives citoyennes, utilisées pour soumettre à débat des

questions parfois caricaturales. L'exemple hongrois montre que l'existence des outils participatifs dans l'ordre juridique ne constitue pas une garantie d'effectivité. Les initiatives citoyennes finissent souvent par échouer, que ce soit à l'étape de l'initiation ou à cause de la faible participation. À leur tour, les autorités politiques préfèrent les simples consultations, qui leur permettent d'obtenir la légitimation de leurs décisions sans prendre le risque d'une éventuelle contrainte de suivre le résultat, en cas de vote négatif, obligation qui interviendrait à la suite d'un référendum.

L'usage des outils participatifs est habituellement invoqué dans le cadre des débats portant sur les questions migratoires. Cela a été le cas en Hongrie et il s'agit du principal argument relevé par les autorités polonaises actuellement. Deux pays farouchement opposés aux politiques européennes en matière de migration et d'asile, qui font face à une crise humanitaire inédite depuis le début de la guerre en Ukraine. La gestion de cette crise n'est pas sans conséquence sur l'organisation et le fonctionnement des institutions étatiques. Comme le relève Arianna Angeli, plusieurs pays de l'Est ont adopté des législations spécifiques, voire des révisions constitutionnelles élargissant le champ matériel des régimes d'exception aux situations de conflits armés ou crises humanitaires. Si ces réformes sont justifiées par la gravité de la situation et la nécessité pour les autorités gouvernementales de disposer de pouvoirs leur permettant d'agir efficacement, la nouvelle extension des compétences, dans la continuité de celle intervenue pendant la crise sanitaire, soulève de nombreuses interrogations quant aux limites et à l'empêchement des abus afin d'assurer le respect de l'État de droit.

Sur le terrain de l'État de droit justement, les défis sont nombreux à l'Est de l'Europe, tel que le montrent les trois contributions suivantes. Il y a, bien sûr, des avancées. La réforme législative, visant à garantir une meilleure protection des droits des personnes transgenres en Roumanie, présentée par Ramona Delia Popescu, en est un exemple. Il y a aussi une nécessité de surveillance constante du respect des principes essentiels de la démocratie et de l'État de droit, impliquant, comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Zhablyanov c. Bulgarie*, des actions concrètes de la part des autorités politiques et judiciaires. Le refus de mettre en œuvre des réformes pour remédier aux différents dysfonctionnements, ou l'adoption de réformes incomplètes, peut conduire, comme le relève Aleksandar Tsekov dans son étude portant sur l'institution du procureur général en Bulgarie, à des impasses dangereuses pour la démocratie et l'État de droit.

Les réticences et oppositions existantes ne sont pas dues au facteur politique uniquement. Les contributions qui suivent mettent en exergue la complexité des contextes qui, de plus, restent spécifiques à chaque pays de l'Est. Il y a la dimension économique, présentée par Nebojsa Vukadinovic, les conséquences de la guerre dans les pays des Balkans, ayant impliqué même une pérennisation de la présence d'une représentation internationale, telle que l'institution du Haut représentant en Bosnie-Herzégovine, qui a fait l'objet d'une étude proposée par Adriano Evangelisti, mais aussi le facteur sociohistorique qui est analysé à travers l'exemple de la Moldavie. À son tour, Laurent Léothier souligne que l'importance de ces facteurs est visible même dans des domaines qui, de prime abord, devraient en rester éloignés, le concours de musique *Eurovision*, qui est progressivement devenu la scène des confrontations géopolitiques, en est le parfait exemple.

Bonne lecture à toutes et à tous !

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

Maître de conférences associée,

Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,

Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour,

CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Cela conduit à la conclusion que même l'organisation réussie du référendum et l'obtention du taux de participation requis peuvent échouer en raison de l'inactivité des organes publics compétents pour mettre en œuvre la volonté des citoyens.

Un autre problème est la position relativement faible des citoyens dans l'organisation d'un référendum, qui est soumis à l'entière discrétion du *Sejm*. Dans ces circonstances et dans le contexte des annonces récentes du parti au pouvoir, concernant l'organisation d'un référendum sur la relocalisation des réfugiés dans l'Union européenne, il convient de noter que les solutions juridiques imparfaites n'empêchent pas les politiciens d'utiliser cette solution juridique pour faire passer des idées dont la mise en œuvre est intrinsèquement difficile¹¹.

Katarzyna KUBUJ

Professeur adjoint à l'Institut
des Sciences Juridique,
Académie Polonaise des Sciences

« PAR LE PEUPLE ET POUR LE PEUPLE » – UN EXAMEN CONSTITUTIONNEL DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE HONGROISE*

Dans l'objectif d'une contribution à « panorama comparatif » concernant

est un élément important de la procédure d'initiative du référendum. L'exigence que l'initiative des parlementaires soit soutenue par au moins un dixième des citoyens inscrits sur les listes électorales est en pratique l'une des raisons du dysfonctionnement de cette procédure.

¹¹ En 2015, pendant la campagne électorale, le Président B. Komorowski a ordonné un référendum sur une question qui était l'un des principaux objectifs d'un autre candidat à la fonction présidentielle. Cela n'a donné aucun résultat politique et Komorowski a perdu sa fonction. Comme indiqué (v. note 8), en 2017-2018, le Président A. Duda a relevé le défi d'organiser un référendum sur un amendement constitutionnel, mais le Sénat n'a pas donné son accord.

* L'auteur souhaite remercier l'assistance éditoriale dans la préparation de cette contribution à M. Péter Nemere de la Faculté de droit et sciences politiques

l'état de la démocratie directe au XXI^e siècle, tout examen constitutionnel de ses instruments est utile du point de vue des balances du pouvoir nommé « checks and balances ».

András Szalai, juriste hongrois exerçant ses activités à l'Université du Service Public de Budapest, considère qu'un vote populaire peut fonctionner comme manipulation ou correction sous forme de contrebalance de l'action parlementaire¹².

Albert Venn Dicey souligne que les faiblesses de la représentation peuvent être contrebalancées par l'institution du référendum. Comme aujourd'hui, la désillusion à l'égard des institutions représentatives a pour résultat le renforcement des voies directes de l'exercice du pouvoir, comme le référendum¹³.

En même temps, le référendum est une « épée à double tranchant », du fait qu'il peut être facilement utilisé pour manipuler l'électorat à travers la rédaction des questions. Le référendum peut aussi servir comme outil de correction des décisions illégitimes des gouvernements par une manifestation directe démocratique de la volonté populaire.

Les deux points de vue (contrebalance de l'action parlementaire et gouvernementale en même temps) mentionnés par A. Szalai sont tout à fait connectés à cause de l'existence d'une majorité stable des partis de gouvernement

Loránd Eötvös (ELTE) de Budapest, qui travaille comme chercheur au Centre de droit public de l'École de Droit à MCC.

La recherche de base pour cet article a été faite dans le cadre du projet de recherche PARCIPROPO porté par Aix-Marseille Université et l'Université de Szeged.

¹² A. Szalai, « Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya », *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, n° 3, 2013, p. 125-126.

¹³ M. Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 47. (Cité par A. Szalai, *op. cit.*, p. 126).

en Hongrie à ce jour. Comme contrebalance du gouvernement dans un système parlementaire, selon cet auteur, le référendum a été utilisé seulement après 2002, même si les règles existaient depuis 1990¹⁴.

Mais quelles sont ces règles en Hongrie et comment ont-elles changé dans le temps, entre 1990 et 2022 ? Nous allons procéder à une analyse chronologique, en ajoutant un certain nombre de commentaires qui nous semblent importants.

I – Les racines historiques et constitutionnelles

Tout examen de la démocratie directe doit focaliser, selon l'IDEA (Institut pour la démocratie et l'assistance électorale), sur ses instruments et leurs impacts. Selon l'IDEA, il y a quatre instruments à examiner : les référendums, les initiatives populaires et politiques et la révocation¹⁵.

Les premiers trois sont plutôt clairs, mais il faut souligner que, dans le système hongrois, depuis le « changement de régime » (la chute du Mur de Berlin), il n'y a pas de possibilité de révocation des mandats des députés élus, il s'agit d'un système de mandat libre. Par conséquent, sur le plan historique, politique et juridico-constitutionnelle « post-changement » (post-soviétique), l'attention peut être focalisée sur les référendums et les initiatives uniquement.

A – La Constitution et les lois de 1989 et de 1998

En Hongrie, la loi n° XVII de l'an 1989 sur le référendum¹⁶ a créé les bases de la

régulation. C'était le Congrès populaire (*Hazafias Népfront*) qui avait placé le sujet au centre du débat public hongrois en 1985.

Les dirigeants politiques avaient adressé des initiatives au niveau local concernant l'introduction des référendums, mais dans le cadre du système d'État-parti. Un communiqué du Parti Socialiste des Travailleurs (PST) du 27 avril 1987 a favorisé les référendums au niveau local uniquement. Puis, l'environnement juridique et politique s'est développé, à la suite de l'adoption de la loi sur la législation, en 1987, et au Congrès national du PST de mai 1988. Au fond, il est clair que les outils de la démocratie directe sont toujours plus favorisés – en termes historiques et politiques – quand la société n'est pas satisfaite du régime gouvernemental et lorsque le système politique est en crise. Jusqu'à la fin des années 1980, tous les préalables constitutionnels et démocratiques ont été créés, qui étaient indispensables pour le changement de régime en 1989, y compris en termes de promotion de la démocratie directe. Il a été aussi considéré que la question de la protection de l'environnement et les manifestations autour de l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*¹⁷ ont démontré la nécessité de l'adoption d'une loi sur les référendums. Une collecte des signatures contre la construction d'une centrale hydroélectrique à Gabcikovo a été lancée en novembre 1988.

À ce moment précis, en novembre 1988, pour la première fois, le Gouvernement de Miklós Németh a inclus dans son programme l'adoption (en urgence) d'une loi sur les référendums et les initiatives populaires nationales et locales. Projet qui faisait partie du « Paquet de la

¹⁴ A. Szalai, *op. cit.*, p. 126.

¹⁵ IDEA, *Démocratie directe – Un aperçu du Manuel d'International IDEA*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 26 : https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democratie-directe-un-aperçu-du-manuel-d-international-idea_1.pdf.

¹⁶ En hongrois : 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

¹⁷ Pour un résumé de l'affaire, voir : <https://www.icj-cij.org/case/92>.

démocratie ». Le 8 avril 1989, le projet de loi a été publié dans les journaux quotidiens. Tenant compte des résultats de la consultation sociale qui a suivi la publication du projet, le texte final de la loi a été adopté sans débats, et dans sa forme originelle, le 1er juin 1989.

Deux semaines plus tard, quand la table ronde sur le changement de régime, nommée « Table ronde de l'Opposition nationale » (NEKA) a été inaugurée, la loi a été promulguée et publiée, à un moment très sensible de l'histoire politique et juridique de la Hongrie. Dans ce climat, le pouvoir législatif a ouvert une marge de manœuvre très vaste pour la participation politique. La loi nommée « Lex Nagymaros » (à cause du nom hongrois de l'affaire *Gabcikovo*, ayant lancé l'initiative de l'adoption de la loi), dans sa motivation générale, soulignait que la représentation directe est considérée être primaire et le référendum sert à limiter et contrôler constitutionnellement le pouvoir législatif par des outils externes, en réalisant le principe de séparation des pouvoirs, le système des « *checks and balances* » dans le fonctionnement des organes gouvernementaux.

Les règles de l'initiative populaire et du référendum étaient assouplies, une majorité absolue était nécessaire pour sa réussite. La portée des sujets interdits était réglée étroitement et les questions proposées par les initiateurs devaient être examinées par l'Assemblée nationale (le Parlement unicaméral de la Hongrie). Le délai pour la collecte des signatures n'était pas clairement établi.

À la suite de deux modifications mineures avant le référendum national de novembre 1989 (des « quatre "oui" », qui fera l'objet d'une étude plus loin), les règles concernant les initiatives et référendums locaux ont été incluses dans le texte, qui est resté en vigueur jusqu'au 27 février 1998.

Malheureusement, la loi originelle était un peu prématurée dans le contexte de changement de régime et sa consolidation avec la Constitution de 1989 et ses amendements n'a jamais eu lieu.

Par conséquent, selon István Kukorelli, ancien juge constitutionnel et professeur renommé de droit constitutionnel, des tensions constitutionnelles faisaient surface tout le temps à cause des initiatives de référendums¹⁸. L'une de ces tensions était due, par exemple, au fait que, d'après la loi, l'adoption de la Constitution devait intervenir par référendum, mais d'après la Constitution, l'adoption du texte constitutionnel faisait partie des compétences législatives. Ici, il faut souligner le rôle de la Cour constitutionnelle, qui a essayé de « remplir les trous » et de mettre fin aux ambiguïtés, en demandant – en raison du constat d'une omission – à l'Assemblée nationale d'adopter de nouvelles dispositions législatives avant la fin de l'année 1993.

Dans son arrêt n° 2/1993 (I. 22.) AB, la Haute juridiction a essayé de placer l'institution du référendum dans les cadres de la démocratie directe hongroise. Les limitations préalables ont été modifiées et certaines définitions importantes ont été établies, tel que le souligne I. Kukorelli¹⁹ :

- Dans un système parlementaire, les référendums servent à compléter et influencer l'exercice du pouvoir par la représentation, mais ne le remplacent pas.
- Les questions posées à l'occasion d'un référendum ne peuvent pas constituer des amendements « cachés » de la Constitution.

Simultanément, à cause d'une « clause temporaire » dans le préambule de la Constitution, la déclarant temporaire jusqu'à l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel, plusieurs projets constitutionnels ont refait surface, qui

¹⁸ I. Kukorelli, « Az országos népszavazás, 1989-1998 – A jogi szabályozás története », in S. Kurtán, P. Sándor, L. Vass (dir.), *Magyarország évtizedkönyve 1988-1998*.

i. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, p. 2.

¹⁹ *Id.*, p. 3.

contenaient des prescriptions relatives aux modalités d'exercice de la démocratie directe. Dans ce contexte, de nouvelles mesures ont été prises en 1997. Il s'est agi d'un « paquet de codifications », qui comprenait des lois (modifiant également la Constitution) sur la procédure électorale et sur les initiatives populaires et les référendums.

Par son arrêt n° 52/1997 (X. 14.) AB, la Cour constitutionnelle a annulé la loi XVII de 1989, demandant à l'Assemblée nationale de légiférer sur la question, tout en maintenant les dispositions annulées en vigueur (dans l'objectif de préserver la légalité) jusqu'au 6 mars 1998 (par son arrêt n° 64/1997 [XII.17.] AB).

Dans l'arrêt n° 52/1997 [X.14.] AB, il a été prévu qu'étant donné le fait que l'exercice de la démocratie directe est exceptionnel, lorsqu'ils seront mis en œuvre, les outils directs dépasseront la compétence du pouvoir représentatif. Par conséquent, les référendums obligatoires doivent être priorisés par rapport à ceux qui sont facultatifs et qui n'impliquent aucune contrainte pour l'Assemblée nationale. Cet arrêt a été très important. Les procédures de constitutionnalisation ont dû mettre en balance – en tant qu'institutions constitutionnelles – les formes directes et indirectes de la démocratie. Des dispositions à cet égard [concernant donc les référendums] ont été introduites dans le texte constitutionnel, notamment en ce qui concerne les compétences de l'Assemblée nationale.

Par exemple, les compétences parlementaires de refus de l'initiative sont devenues objets de recours devant la Cour constitutionnelle. Enfin, l'adoption de la loi organique modifiant la Constitution, la loi n° LIX de 1997²⁰, n'a pas été suivie de l'adoption d'une nouvelle loi sur les référendums, rendant ainsi la mise en œuvre de la procédure très difficile.

Dans ce système « originel », les types de référendums peuvent être distingués

- par leur « fondement juridique » [optionnel/facultatif, obligatoire], et
- par leur « force obligatoire » [décisif ou consultatif].

À l'initiative du Président de la République, du Gouvernement, d'un tiers des députés ou de cent mille électeurs, l'Assemblée nationale peut ordonner, en usant de son pouvoir discrétionnaire, l'organisation d'un référendum national. Le référendum obligatoire est toujours « décisif », typiquement initié par deux cent mille électeurs.

En ce qui concerne celui-ci, l'article 28/C de la Constitution [de 1989] contenait les sujets interdits [d'une portée plus large qu'auparavant], tenant compte aussi des décisions de la Cour constitutionnelle et des expériences précédentes. Simultanément, la computation des résultats a été libéralisée : le référendum pouvait être validé si la moitié des électeurs avaient voté « valablement » et si au moins un quart d'entre eux avait répondu à la question posée d'une manière identique [par « oui » ou par « non »].

La question des délais a été finalement réglée par la loi organique [modifiant la Constitution] n° XCVIII de 1997²¹, qui a fixé une période de quatre mois pour la collecte des signatures dans l'objectif d'un référendum national. En effet, les lois relatives aux procédures électorales en vigueur à ce moment-là ont réglé plusieurs questions procédurales, telles que l'authentification de la question, les recours possibles, etc.).

En février 1998, la loi sur le référendum et sur l'initiative populaire est finalement entrée en vigueur, en renforçant d'ailleurs le rôle de la Commission nationale des élections.

En somme, au cours de cette période, allant de 1989 à 1998, il y a eu plusieurs

²⁰ En hongrois : 1997. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

²¹ En hongrois : 1997. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

initiatives populaires et référendums, dans un climat où, selon Kukorelli, l'usage du référendum a servi l'objectif des « jeux directs du pouvoir », ayant comme résultat la transformation des forces politiques et la destruction de l'unité de l'opposition, créant ainsi de nouvelles « lignes de faille »²².

Dans le contexte très sensible de cette période « post-changement » (le 26 novembre 1989, « le référendum des quatre "oui" »), le « package deal » des quatre questions posées a été un succès politique. La quatrième question concernait le temps de l'élection du Président (après les élections générales), et sur cette question, les « oui » ont dépassé les « non » de seulement 6101 voix.

Tout cela, avec un taux de participation de 58 % (environ 7,7 millions électeurs). Les autres questions, moins importantes – dissolution des milices ouvrières et des organes du parti sur les lieux de travail, compte rendu des avantages du parti – ont emporté le succès également. En effet, les quatre sujets proposés ont été les suivants : 1. Élection du Président de la République après les élections parlementaires ; 2. Les organisations affiliées avec les partis politiques doivent quitter les lieux de travail ; 3. Le Parti Socialiste des Travailleurs hongrois doit rendre compte de ses avantages ; 4. Dissolution des milices ouvrières (Q 2-4 : 95 % de « oui » ; Q1 : 50 % de « oui »).

Basée sur la révision constitutionnelle et les résultats du « référendum des quatre "oui" », la loi n° XL de 1990²³ a introduit l'élection du Président de la République par l'Assemblée nationale, et ceux qui se sont opposés à cette solution ont saisi l'opportunité du référendum (le Parti Socialiste, MSZP) à nouveau. Fixé pour le 29 juillet 1990, le référendum a été un

échec, avec un taux de participation de seulement 13,91 %, mais – curieusement – 85,9 % des participants ont voté pour l'élection du Président au suffrage universel direct.

Les partis de gouvernement ont voulu réviser la loi n° XVII de 1989 sur le référendum²⁴, mais puisque ceci nécessitait une majorité de deux tiers, la révision n'a pas été possible pendant ce cycle parlementaire.

En décembre 1992, une collecte de signatures a été lancée avec l'objectif de dissoudre l'Assemblée nationale avant l'expiration de son mandat. En réponse, la commission des affaires constitutionnelles de l'Assemblée nationale a initié l'examen de cette question devant la Cour constitutionnelle. Cette initiative parlementaire a conduit à l'adoption de l'arrêt n° 2/1993 (I. 22.) AB. La Cour a établi que l'Assemblée nationale ne peut pas être obligée de prononcer une déclaration sur sa propre dissolution.

Une conclusion très importante doit être soulignée à l'issue de cette interprétation constitutionnelle : les deux principes classiques de l'exercice du pouvoir public ne peuvent pas se détruire l'un l'autre. Il en est de même en ce qui concerne le mandat libre. Or, un « rappel collectif » des députés par référendum est contraire à ces principes.

Après quelques efforts sans succès, la tentative suivante a été initiée par le parti politique FKGP (*Független Kisgazda Párt, Parti agricole des fermiers indépendants*) en 1995, revenant sur la question de l'élection directe du Président, suite aux modifications des loi en vigueur dès 1995. L'objectif était d'obtenir l'élargissement des pouvoirs du Président, tout en limitant l'exercice du pouvoir exécutif²⁵.

²² Voir, par exemple : I. Kukorelli, « Az országos népszavazás, 1989-1998 – A jogi szabályozás története », *op. cit.*, p. 4.

²³ En hongrois : 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

²⁴ En hongrois : 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

²⁵ Les autres aspects de l'initiative concernaient la promotion de l'emploi et le logement des jeunes, l'adoption d'une loi sur les pensions de retraite, correspondant au niveau des retraites dans l'UE. Une question importante parce que la Hongrie a adhéré à l'Union en 2004.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut, la commission des affaires constitutionnelles a saisi – à nouveau – la Cour constitutionnelle pour lui demander d'interpréter la loi sur les référendums. La Haute juridiction a rejeté l'initiative parlementaire. Elle a rappelé que, dans l'arrêt n° 25/1995 (V. 10.) AB, il avait été indiqué qu'un référendum décisif, obligatoire, ayant pour objet l'amendement de la Constitution, avec un résultat obligatoire pour l'Assemblée nationale, ne peut pas être organisé.

Cette conclusion était tirée de l'interprétation de la Constitution et non pas de la loi pour laquelle l'interprétation constitutionnelle avait été demandée. Selon la Cour, c'est l'Assemblée nationale qui doit décider de permettre une initiative de référendum, ou ordonner – si la question n'est pas assez précise dans ses termes – soit un référendum obligatoire (décisif) ou bien un référendum consultatif. Finalement, l'Assemblée nationale n'a ordonné aucun référendum pour ces questions.

L'initiative suivante a été lancée par le Parti Travailleur (*Munkáspárt*) au sujet de l'adhésion hongroise à l'OTAN. La Commission nationale des élections a enregistré la question, mais l'Assemblée nationale l'a refusée par une motivation politique, citant l'anachronisme dans le contexte et le climat actuel et soulignant que la Hongrie n'était pas encore dans une situation de décision sur ce sujet. Le Parti Travailleur a saisi la Cour constitutionnelle, mais celle-ci a rejeté le recours du fait de l'absence de compétences en ce qui concerne les questions proposées.

Pour les deux ans qui ont suivi, quatre référendums doivent être mentionnés (en plus des modifications législatives visant leur cadre juridique) dont l'un concernant l'adhésion hongroise à l'OTAN, initiative du

Gouvernement qui a cette fois-ci réussi. Cette initiative a été le résultat d'une invitation à joindre l'OTAN, ensemble avec la Pologne et la République tchèque en 1997. Le référendum a eu lieu le 16 novembre 1997, avec un taux de participation de 49,24 %. Il a été soutenu par un consensus parlementaire, avec les partis hors du Parlement et la société civile. La question a été soutenue par 85,33 % des électeurs ayant participé au vote, ce qui a représenté 41,5 % des votants. Il s'est donc agi d'un succès.

Une autre initiative référendaire datant de 1997 est à mentionner. Celle-ci a porté sur le rétablissement de la peine de mort, déclarée anticonstitutionnelle et annulée par la Cour constitutionnelle en 1990. Certaines questions techniques concernant la qualité des signatures ont posé un « problème de nombres » et, après plusieurs « amendements » des signatures, les taux constitutionnels minimums n'ont pas été atteints. Toutefois, une décision exclusivement juridique sur cette question n'était pas possible à cause des problèmes dus au cadre normatif et parce que l'opinion publique majoritaire, à l'époque, était favorable au rétablissement de la peine de mort²⁶.

Après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi n° III de 1998 sur les référendums²⁷, le contrôle préalable des initiatives a été créé, rendant la Commission nationale des élections responsable de l'enregistrement de la question et des fiches de signatures. Au cours de la période allant de 1989 à 1998, trois référendums, sur les douze initiatives présentées, ont été ordonnés par l'Assemblée nationale. Si on analyse le nombre et les taux de participation, une conclusion de plus peut être tirée : la collecte des signatures n'est pas une

²⁶ À l'époque, l'opinion publique était favorable à la peine de mort, entre autres, à cause d'un meurtre sauvage et cruel commis dans la ville de Szeged : quatre membres d'une fameuse famille de confiseurs, la famille Z. Nagy, avaient été tués par un

tueur à gages qui est emprisonné à vie à Szeged, aujourd'hui encore.

²⁷ En hongrois : 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.

démarche facile, la moyenne de participation lors de ces trois référendums a été de seulement 40 %.

En somme : le rôle de garant d'équilibre de la Cour constitutionnelle a été très important dans tous les débats politiques entourant certaines initiatives, montrant que les périodes de campagnes électorales sont des territoires de démagogie politique et que les raisons qui se cachent derrière certaines questions ne visent pas toujours directement l'intérêt des forces politiques soutenant les initiatives. Parfois, le référendum peut aussi être considéré comme un outil exceptionnel d'obtention de la légitimité pour pouvoir influencer les résultats des élections.

B – À travers des réformes vers de nouvelles solutions ? (Les années 2000 jusqu'à l'adoption de la Loi fondamentale)

Vers 2007, le nombre d'initiatives citoyennes (populaires) a considérablement augmenté, renforçant le débat public (politique et académique) dans tous les domaines concernés. Cette époque a été très intense, compte tenu du nombre des initiatives : entre octobre 2006 et février 2008, 465 initiatives ont été déposées devant la Commission nationale des élections et dans 148 cas, la Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours.

En même temps, on a pu constater une « banalisation » des référendums. La presse hongroise²⁸ a publié à l'époque une liste des cinq questions les plus comiques ou caricaturales :

- 1) Est-ce que vous êtes d'accord avec le fait que l'œuf a précédé la poule ?

- 2) Est-ce que vous êtes d'accord avec l'obligation du Premier ministre de la Hongrie d'utiliser un scooter électrique en raison des considérations visant la protection de l'environnement ?
- 3) Est-ce que vous êtes d'accord que Csiczolina²⁹ soit la prochaine Première ministre de la Hongrie ?
- 4) Est-ce que vous êtes d'accord avec une commercialisation gratuite de la bière ?
- 5) Est-ce que vous êtes d'accord avec une prohibition de la production d'électricité par des centrales nucléaires en Hongrie ?

Le « référendum des trois "oui" » de 2007, portant sur des questions sociales, a provoqué de fortes réactions de la part de la société civile et du monde académique³⁰. L'électorat était presque le même qu'en 1989 en termes de nombre : 50,51 % des personnes inscrites sur les listes électorales ont été présentes le jour du vote, ce qui signifiait une mobilisation sociale très vaste pour se prononcer sur les questions posées³¹.

En général, le référendum a non seulement une fonction décisionnelle pour les questions les plus importantes, telles que l'adhésion à l'OTAN et à l'UE, comme ce fut le cas en Hongrie en 1997 et en 2004, mais il a aussi une fonction de contrebalance d'un gouvernement parlementaire si, comme le souligne András Szalai, les facteurs suivants sont pris en considération :

- le cercle juridique des initiateurs,
- les règles de la force normative des décisions,
- le domaine des sujets interdits³².

²⁸ Voir : <https://www.blikk.hu/aktualis/besokalltak-a-humoros-nepszavazosditol/tvc9fck> (un article du quotidien *Blikk* du 21 janvier 2009).

²⁹ Note d'auteur : une fameuse actrice d'origine hongroise de films pour adultes des années 1980.

³⁰ Les questions concernaient la suppression des frais de visites et des frais *per diem* dans le secteur public de la santé et dans celui de l'éducation.

³¹ Pour comparaison : à l'occasion du « référendum des quatre oui » du 26 novembre 1989, l'électorat comprenait environ 7,8 millions de citoyens et le taux de participation a été de 58 %.

³² A. Szalai, « Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya », *op. cit.*, p. 126.

Nous allons focaliser notre analyse sur ces aspects, principalement dans les développements qui suivent.

C – La Loi fondamentale et la loi de 2011

Selon l'article 8 de la Loi fondamentale de la Hongrie³³ : « (1) La tenue d'un référendum national est ordonnée par l'Assemblée nationale à l'initiative d'un minimum de deux cent mille électeurs. La tenue d'un référendum national peut être ordonnée par l'Assemblée nationale à l'initiative du Président de la République, du Gouvernement ou de cent mille électeurs. La décision prise lors d'un référendum valide et concluant s'impose à l'Assemblée nationale. (2) Peuvent faire l'objet d'un référendum national des questions relevant des attributions et des compétences de l'Assemblée nationale. ».

En ce qui concerne la question des sujets interdits, déjà abordée *supra*, les catégories ont été peaufinées. Les trois principales sont :

1) les questions visant la modification de la Loi fondamentale : cette catégorie a été créée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 2/1993 (I.22.) AB. Après 2010, les sujets interdits continuent de comprendre les acquis constitutionnels des années 1990 dans le domaine de la démocratie directe et la Loi fondamentale prohibe expressément les référendums visant la

modification ou l'amendement de la Constitution ;

2) les obligations résultant des traités internationaux en vigueur : dans ce sens, la question qui se pose toujours est celle de savoir quand on verra un Huxit, modelé sur le Brexit ? En ce moment, il n'y a pas de possibilité d'un Huxit par la voie référendaire. Il s'agirait d'une décision souveraine majoritaire de deux tiers, prise par l'Assemblée nationale ;

3) la dissolution d'un organe représentatif : comme déjà expliquée, la Cour constitutionnelle s'est prononcée à ce sujet entre 1989 et 1998 ; l'interdiction établie est encore applicable³⁴.

Au niveau des dispositions constitutionnelles concernant la force normative des référendums, la Loi fondamentale a introduit quelques modifications. Selon la Loi fondamentale, un référendum national est considéré comme valide si plus de la moitié des électeurs y ont participé et si la moitié au moins des votants a pu s'exprimer sans équivoque. La question qui se pose est donc celle de savoir ce qu'on doit entendre par « s'exprimer sans équivoque » ? En termes généraux, répondre à la question, par une réponse qui ne peut pas être ambiguë³⁵.

En ce qui concerne la pratique au cours de cette période, le premier exemple pouvant être cité est celui du fameux « référendum quota » du 2 octobre 2016³⁶.

³³ Magyarország Alaptörvénye, 25 avril 2011 : <https://njt.hu/jogszabaly/fr/2011-4301-02-00> (disponible en français). Le texte est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

³⁴ En vertu de l'article 3 de la Loi fondamentale, c'est le Président de la République qui peut dissoudre l'Assemblée nationale, en fixant en même temps la date des nouvelles élections : a) en cas de cessation du mandat du Gouvernement, si l'Assemblée nationale n'élit pas le candidat proposé par le Président de la République au poste de Premier ministre dans les quarante jours suivant la première proposition faite ; b) si, au 31 mars, l'Assemblée nationale n'a pas approuvé le budget national de l'année en cours (procédure jamais mise en œuvre).

³⁵ L'ambiguïté des questions était mise en examen devant la Commission nationale des élections (après les réformes de 1998) et devant la Cour constitutionnelle en appel (avant 2011). Aujourd'hui, c'est la Commission nationale des élections qui est chargée de cet examen en première instance et la Cour suprême (*Kúria*) en appel. Cette réforme est intervenue du fait que la Cour constitutionnelle est considérée comme étant « législateur négatif ». En outre, la Cour constitutionnelle n'empiète pas sur les compétences de la *Kúria* et n'examine donc pas les questions relatives à l'enregistrement des questions et à leur contenu.

³⁶ Pour une analyse de cette affaire, voir plus particulièrement l'analyse de Péter Kruzsliz sur

Ce référendum n'a pas été validé en raison de l'abstention des électeurs. Parmi les 8 272 625 électeurs se sont exprimés 3 418 387 seulement, c'est-à-dire 41,32 %, dont 3 362 224 ont voté par « oui », ce qui a représenté 98,36 % des votes. Les 56 163 électeurs restants, c'est-à-dire 1,64 % des votes valides, ont répondu par « non ».

Il est intéressant de constater que presque 3 % des électeurs participants se sont exprimés par des votes non valides. Ce n'est qu'un peu plus que 44 % de l'électorat qui s'est donc présenté aux urnes.

Ainsi, une très vaste majorité s'est prononcée à l'encontre de l'octroi à l'Union européenne de compétences en matière de migration, sans accord préalable de l'Assemblée nationale. Historiquement, il n'y a jamais eu une telle majorité allant dans un sens, à aucun des référendums³⁷. Toutefois, on constate que la Hongrie a une longue tradition des référendums invalides en raison de la non-mobilisation de son électorat. Ce vote n'a pas eu d'effet juridique, même si le Gouvernement a décidé d'introduire un amendement constitutionnel sur la même question³⁸.

D – La situation après 2010-2011 : entre confusions et vers de nouveaux défis

D'un point de vue comparatif et général, il existe deux voies constitutionnelles visant les référendums, issues du développement historique et organique :

- une dans les pays où les formes directes sont souvent utilisées, ayant des effets peu significatifs ;

- une autre dans les pays où les formes directes sont rarement utilisées, ayant des effets très significatifs.

Il y a aussi des cas transitoires entre ces deux modèles. Par exemple, en Hongrie, entre 1990 et 2010, où après l'adoption des premières règles, dans une nouvelle démocratie, elles ont été mises en œuvre plus souvent, avec des effets peu significatifs. En même temps, après 2010, les règles fondées sur les expériences des vingt ans passés ont été transformées dans plusieurs pays (Irlande, Suisse, Pays-Bas, Allemagne). Maintenant, ces outils sont rarement utilisés, mais avec des effets plus significatifs, sur le plan national, mais aussi sur le plan global, si l'on prend l'exemple du Brexit et les effets qu'il a produits au niveau européen, mais aussi celui du commerce mondial.

Dans le cas de la Hongrie, en ce qui concerne la période en question (jusqu'à présent), il y a une apparente confusion au niveau des informations accessibles en ligne en langue française (sur Google, Wikipédia), où l'on parle d'un type d'« initiative parlementaire »³⁹.

Il s'agit sûrement d'un problème de traduction ou d'une mauvaise compréhension du modèle hongrois par les auteurs ayant publié ces informations. Or, comme nous l'avons déjà souligné, l'origine de l'initiative n'est jamais parlementaire. Le référendum peut être initié par le Gouvernement, le Président de la République ou cent mille électeurs, conformément à l'article 8 de la Loi fondamentale. L'autre type est le référendum d'initiative populaire, à la demande de cent ou deux cent mille électeurs. Dans les deux cas, la décision ordonnant l'organisation du référendum

« Migrations internationales et justice constitutionnelle – Hongrie », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica, 2017, p. 385.

³⁷ P. Kruzlicz, *op. cit.*, p. 384.

³⁸ Il doit être souligné que l'amendement n'a pas été adopté lors de la première tentative, en octobre 2016, le parti au gouvernement n'ayant plus la

majorité des deux tiers nécessaire, perdue lors des élections intermédiaires. Finalement, l'amendement a été adopté en juin 2018.

³⁹ Voir :

https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9f%C3%A9rendu_ms_en_Hongrie.

est une décision (édictee sous la forme d'un ordre normatif) de l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle peut être saisie contre celle-ci par n'importe qui.

Une autre modalité, souvent confondue avec celles de la démocratie directe, est la « consultation nationale »⁴⁰ au quotidien. Il s'agit d'une voie plutôt politique qui permet de connaître, de mesurer les opinions de l'électorat. En théorie, les réponses obtenues sont prises en compte pour définir l'action gouvernementale, orientant ainsi la législation proposée par le Gouvernement pour augmenter sa légitimité sociale. Les consultations peuvent aussi conduire à des initiatives référendaires, comme ce fut le cas du « référendum quota », qui a été proposé par le Gouvernement et ordonné par l'Assemblée nationale en 2016 après une consultation nationale de 2015, initiée par le Gouvernement sur les questions relevant du domaine de la migration.

En se fondant sur les expériences du vote populaire, en 2022, le Gouvernement a proposé un autre référendum pour obtenir une réponse de la part de la population sur cinq sujets relevant du domaine des valeurs de l'éducation et des droits des enfants en ce qui concerne la sexualité. Naturellement, l'initiative a été perçue par une opinion publique remarquablement polarisée sur le sujet et il y a eu de nombreux recours devant la *Kúria* (la Cour suprême) et la Cour constitutionnelle, qui ont été saisies par les partis d'opposition dans le cadre d'une « bataille de valeurs » et de stratégies politiques.

On peut donc clairement voir que les conclusions de Kukorelli concernant les expériences des années 1989-1998 dans l'histoire de la démocratie directe hongroise sont toujours valables. Pour

rappel, il affirmait notamment que l'usage de l'institution du référendum vise souvent l'objectif des « jeux du pouvoir », qui a comme résultat la transformation des forces politiques et la destruction de l'unité de l'opposition, créant ainsi de nouvelles « lignes de faille »⁴¹.

En 2013, dans sa thèse de doctorat portant sur la Hongrie « post-changement » après l'adoption de la Loi fondamentale, András Szalai a proposé, dans son système de « *checks and balances* », que l'institution du référendum (par initiative populaire) devait être utilisée comme contrebalance additionnelle externe à l'action gouvernementale⁴². Si cela peut devenir une réalité en Hongrie dans l'avenir proche, ce n'est pas facile à prévoir. Néanmoins, le programme du Gouvernement ne fait plus partie des sujets interdits. Par conséquent, les actions gouvernementales – et donc tous les aspects qui touchent au programme du Gouvernement – que les citoyens n'acceptent pas peuvent être critiquées par la voie de la démocratie directe, si la prise de décision porte sur des questions relevant du champ de responsabilité de l'Assemblée nationale⁴³.

II – Défi(nition)s de la démocratie directe dans l'expérience constitutionnelle hongroise

Après l'introduction des cadres historique, constitutionnel et juridique au sens large, nous allons focaliser notre analyse sur les défis et les démarches pour définir ces modalités de la démocratie directe en Hongrie. En effet, il est possible d'affirmer que la garantie de la participation populaire dans la vie publique se passe, en général, sous deux angles :

⁴⁰ Voir : <https://www.breizh-info.com/2020/06/13/145477/democratie-directe-en-hongrie-une-consultation-nationale-sur-les-mesures-sanitaires-et-economiques-et-limmigration/>.

⁴¹ I. Kukorelli, « Az országos népszavazás, 1989-1998 – A jogi szabályozás története », *op. cit.*, p. 4.

⁴² A. Szalai, « A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai », *op. cit.*, p. 221.

⁴³ Selon l'article 8 (2), les questions relevant des attributions et des compétences de l'Assemblée nationale peuvent faire l'objet d'un référendum national.

- par la régulation du référendum ;
- par l'établissement des garanties constitutionnelles des droits fondamentaux politiques, notamment le droit de vote et les droits relatifs à la participation populaire à la vie publique (liberté d'expression, liberté de réunion, etc.).

Dans les pays où l'exercice du pouvoir public est fondé sur la souveraineté populaire, comme c'est le cas en Hongrie aussi, il y a une « cohabitation » des deux formes de démocratie. En même temps, en Hongrie, la démocratie indirecte est la forme dominante. Comme déjà expliquées plus haut, ces deux formes ne sont pas alternantes et ne peuvent pas se détruire l'une l'autre⁴⁴.

Selon le constitutionnaliste hongrois, Csaba Erdős, la notion de démocratie directe peut être entendue comme englobant :

- toutes les modalités de participation directe qui
- offrent une opportunité aux électeurs
- à travers des procédures juridiquement réglées
- (dans lesquelles ils participent volontairement) – on pourrait ajouter
- de prendre une décision ou bien d'influencer celle-ci
- en répondant à des questions relevant de domaines importants du débat public⁴⁵.

Selon la position de la doctrine et celle retenue dans la jurisprudence constitutionnelle hongroise, le droit de pétition, le droit de réunion, le droit de participer à un référendum (et dans certains contextes, le droit de vote lié aux référendums) – au niveau local et national –, le droit d'initiative populaire européenne (depuis la nouvelle loi de 2013 portant sur les droits liés à la démocratie directe) sont inclus dans le groupe des « droits relatifs à la participation dans la vie publique » et garantie au niveau législatif et constitutionnel⁴⁶.

Du point de vue des droits fondamentaux⁴⁷, le droit de vote et le référendum sont très proches et, ensemble, sont les garants de la participation effective à l'exercice du pouvoir. Dans la Loi fondamentale de 2011, le droit de participer aux référendums a été inclus dans le chapitre relatif aux libertés et responsabilités (à l'article XXIII). Il est donc considéré comme étant un droit fondamental (lié à l'éligibilité aux élections locales et nationales).

On peut aussi classer les différentes modalités de participation sur la base de la décision prise. Dans ce cas, les modalités à visée consultative ne doivent pas être considérées comme des outils de démocratie directe.

Faisant de la « participation directe » une condition indispensable dans la prise de décision, l'approche de la « démocratie participative » élargit les frontières de cette classification, mais en même temps –

⁴⁴ Autrement dit, la forme directe est exceptionnelle et ce principe d'exceptionnalité a été déjà abordé par la Cour constitutionnelle en 1997. Dans l'arrêt n° 52/1997 (X.14) AB, elle a notamment déclaré que la forme directe est exceptionnelle par rapport à la forme indirecte, mais si elle est exercée, les organes de démocratie indirecte deviendraient « exécutifs », du fait qu'ils seraient tenus par la décision populaire. Le résultat de ce « fait constitutionnel » est la création des « moratoriums » législatifs, dans le sens que la décision populaire concerne seulement les sujets qui sont pertinents au regard des compétences du pouvoir législatif. En échange, certaines compétences/décisions législatives ne peuvent pas

être influencées par des décisions populaires pendant un délai fixe, qui est de 3 ans aujourd'hui.

⁴⁵ Cs. Erdős, « A közvetlen demokrácia fogalmának nyomában », *Jog – Állam – Politika*, 2018, p. 33.

⁴⁶ G. Kurunczi, « Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében », thèse de doctorat, Université Catholique Péter Pázmány, 2019, p. 23.

⁴⁷ Voir, par exemple : E. Bodnár, « A választójog és más alapjogok kapcsolata », in *ELTE Jogi Tanulmányok*, p. 123-134 : https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/35157/Jogi_tan_2012_1_Bodnar_Eszter_p_123-134.pdf.

affirment certains auteurs⁴⁸ – relativise la distinction entre démocratie directe et représentative. Une approche moins vaste (et donc plus précise) peut être celle qui traite ces deux notions (démocratie participative et démocratie directe) comme étant synonyme. À titre d'exemple, peut être citée la formulation retenue dans l'article XXIII de la Loi fondamentale, spécifiant un droit de participer aux référendums.

Au niveau de la définition retenue dans la jurisprudence constitutionnelle hongroise, on peut distinguer deux temps : celui qui a suivi l'adoption de la Constitution en 1989 et celui qui a débuté avec l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale de 2011.

Après l'adoption de la nouvelle Constitution hongroise, au moment du changement de régime, l'intention d'un renforcement le plus vaste possible des modalités de participation citoyenne était naturellement présente dans le contexte de la nouvelle démocratie hongroise, élaborée et précisée par la Cour constitutionnelle.

En l'absence d'une définition claire de la notion de démocratie directe, en ce qui concerne notamment la relation avec les pouvoirs de l'Assemblée nationale (démocratie représentative), la Cour constitutionnelle s'est octroyé une marge d'appréciation vaste, faisant preuve d'activisme dans l'établissement des cadres constitutionnels et juridiques de la démocratie directe en Hongrie (arrêt n° 28/1990 [XI.9.] AB). De l'avis de la Cour, seuls les outils obligeant l'Assemblée nationale de prendre une décision doivent être considérés comme des instruments de démocratie directe. Tel n'est pas le cas des consultations, qui n'impliquent aucune obligation pour les parlementaires.

Cette position a été renforcée dans les années 2000. Dans l'arrêt n° 40/2005 (X.19)

AB notamment, la Haute juridiction a souligné qu'à partir du moment où la consultation ne constitue pas une participation directe à la prise de décision, du fait du caractère non obligatoire pour les autorités publiques des résultats obtenus, cette forme participative ne peut pas être considérée comme un instrument de démocratie directe.

Dans l'arrêt n° 109/2008 (IX.26.) AB, les juges constitutionnels ont ajouté que l'absence d'une consultation sociale faisant partie d'une procédure législative ne met pas en danger le principe de souveraineté populaire.

Par l'arrêt n° 52/1997 (X.14.) AB, ont été définies deux conditions en ce qui concerne les modalités d'exercice de la démocratie directe :

- l'existence d'une initiative, et
- l'existence de la « force exécutoire » de la décision.

La Cour constitutionnelle a aussi souligné que lorsque les outils de la démocratie directe sont mis en œuvre, la représentation parlementaire, qui exerce la démocratie indirecte, prend un rôle d'« exécutif », dans le sens où l'Assemblée devient l'organe qui assure l'exécution de la décision populaire par l'adoption de la législation spécifique dans le domaine de la décision.

La Cour a aussi établi, dans l'arrêt n° 25/1999 (VII.7.) AB, qu'une décision adoptée par référendum ne peut pas impliquer une modification « cachée » de la Constitution, du fait que le pouvoir constituant peut être exercé par l'Assemblée nationale uniquement. Cette jurisprudence a été constitutionnalisée lors de l'adoption de la Loi fondamentale, qui contient une liste de « domaines interdits » aux procédures référendaires.

Plusieurs jurisprudences peuvent aussi être relevées en ce qui concerne les liens et les lignes de démarcation entre les

⁴⁸ E. Bodnár, « Választójog » in A. Jakab, M. Könczöl, A. Menyhárd, G. Sulyok (dir.), *Internetes*

Jogtudományi Enciklopédia :
<http://ijoten.hu/szocikk/valasztojog>.

différents aspects de la participation citoyenne.

Dans l'arrêt n° 987/B/1990 (VII.9.) AB a été évoquée la question de la différence entre le droit de pétition (y compris le droit de plainte, recommandation et de demande) et le référendum, sous l'angle de la participation populaire et citoyenne dans l'exercice du pouvoir public. La Cour constitutionnelle a conclu que le droit de pétition est un des droits fondamentaux garantis aux citoyens et le référendum est une forme définitive d'exercice du pouvoir public, lié au principe de souveraineté populaire et qui n'est pas réalisé par une demande, pétition dans le sens d'une simple démarche qui relève des « actions quotidiennes ».

Par l'arrêt n° 18/1993 (III.19) AB, la Cour constitutionnelle a établi l'existence d'un lien entre le droit de vote et le référendum comme outil de démocratie directe, en déclarant que seuls les citoyens qui sont éligibles peuvent participer aux référendums et possèdent le droit de vote actif. Cette exigence a été également constitutionnalisée. La Loi fondamentale hongroise garantit le droit de participer aux référendums dans le chapitre dédié aux droits fondamentaux, à l'article XXIII notamment.

En effet, l'esprit de la Loi fondamentale hongroise est dominé par le principe de la démocratie indirecte⁴⁹, mais les outils de démocratie directe y sont également reconnus et réglementés, ce qui facilite l'influence populaire en termes de prise de décisions démocratiques.

Certaines jurisprudences constitutionnelles font état de nouvelles évolutions après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, qui constituent des développements du discours

constitutionnel autour de la notion de démocratie directe. Dans l'arrêt n° 13/2016 (VII.18) AB, la Cour constitutionnelle a dû se prononcer au sujet de l'exercice du droit de réunion, à la suite d'un défilé organisé devant le domicile privé du Premier ministre. La Cour a déclaré que le droit de réunion est l'un des plus importants droits de communication et, dans cette qualité, il peut être considéré comme une modalité d'exercice de la démocratie directe, en raison notamment de sa fonctionnalité. Suivant cette logique, la participation sociale dans les procédures de législation, à travers d'autres outils que le référendum, devrait aussi être considérée comme relevant de la démocratie directe, mais ce n'est pas la position de la Cour constitutionnelle, d'après sa jurisprudence constante.

En ce qui concerne le droit de pétition, dans l'ordonnance n° 3315/2017 (XI.30.) AB, la Cour constitutionnelle a déclaré que, par le droit de pétition garanti à l'article XXV de la Loi fondamentale, doivent être entendues toutes les demandes, requêtes, plaintes et recommandations qui sont engagées en dehors des procédures judiciaires et administratives.

Un autre outil important de participation, introduit en 2012, est la plainte constitutionnelle dite « exceptionnelle ». Dans le cadre de cette procédure, la saisine de la Cour constitutionnelle n'implique pas l'existence d'une décision judiciaire préalable, comme c'est le cas pour les autres types de plainte dont disposent les citoyens. Par la plainte « exceptionnelle », les citoyens peuvent en effet exercer leur droit de recours direct dans le cas où une norme législative porte atteinte aux droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale⁵⁰.

⁴⁹ Le principe d'exceptionnalité a été élaboré par l'arrêt n° 52/1997 (X.14) AB.

⁵⁰ Dans l'examen de ces plaintes, la Cour constitutionnelle (comme pouvoir législatif négatif) peut aussi librement se prononcer si la situation anticonstitutionnelle intervient à cause d'une omission législative. Dans ce cas, la Haute juridiction

va ordonner à l'Assemblée de remédier à cette situation préjudiciable aux droits fondamentaux par l'adoption de nouvelles mesures législatives. En effet, l'adoption de la loi sur le droit de réunion, en 2018, est intervenue en réponse à l'arrêt n° 13/2016 (VII.18) AB, dans lequel la Cour a établi une omission législative entraînant des erreurs judiciaires dans les cas d'une

En ce qui concerne la recevabilité de toutes plaintes constitutionnelles à l'issue de ces démarches, la Cour constitutionnelle applique l'article 29 de la loi n° LI de 2011 portant sur la Cour constitutionnelle⁵¹. Selon cet article, les requérants doivent démontrer :

- que la décision est entachée d'inconstitutionnalité (sur le fond)⁵² ou
- qu'elle soulève un problème de droit constitutionnel d'importance fondamentale⁵³.

En tant que condition supplémentaire de recevabilité des plaintes, la loi exige l'existence d'un « cas individuel » (*egyedi ügy*). Par conséquent, le requérant doit être atteint en personne par la loi/jugement en question dans le cadre d'une affaire individuelle. Il doit aussi démontrer son statut de « victime », comme cela est le cas dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Si cette condition appelle des difficultés particulières, la Cour constitutionnelle, tout comme la Cour strasbourgeoise, s'octroie une marge d'appréciation libre en ce qui concerne le statut de victime du requérant.

Par exemple, dans l'arrêt n° 28/2015 (IX. 24), la Cour constitutionnelle s'est prononcée au sujet du statut de victime par rapport à une décision de la Cour suprême concernant l'examen d'une question proposée au référendum en ce qui concerne la réforme du système des retraites. Elle a jugé qu'« En examinant les conditions de recevabilité sur le fond, la Cour déclare que les personnes physiques ont considéré être atteintes par la décision

en question en personne, mais les organisations civiques ne sont pas atteintes en personne. Comme déjà établi par la Cour dans sa jurisprudence antérieure, les membres des syndicats ne peuvent pas agir au nom d'autres personnes, ils peuvent déposer des plaintes constitutionnelles à la Cour au regard de leurs propres droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale. Le syndicat peut être atteint si les actes mis en cause étaient directement en connexion avec l'activité syndicale de représentation des intérêts. »⁵⁴.

Dans l'ordonnance n° 3287/2014 (XI.11) AB (§ [15]), prononcée dans un autre litige concernant les résultats d'une élection de maire, la Cour constitutionnelle a jugé qu'une personne physique peut être considérée comme « atteinte en personne » par la décision judiciaire dans le domaine des élections locales des maires si la détermination des résultats des élections influence son propre statut directement. Autrement dit, le président de circonscription électorale ne peut pas saisir la Cour comme un membre d'un parti politique.

Dans le cas des plaintes « exceptionnelles », la recevabilité est une question très importante parce que c'est le contexte exact qui distingue ces plaintes du contrôle *a posteriori* des normes en général – un outil ni individuel ni direct dans le système hongrois à présent.

Les requérants disposent de 180 jours à partir de l'entrée en vigueur d'une loi pour saisir la Cour lorsqu'ils estiment que celle-ci porte atteinte à leurs droits et libertés

mise en concurrence du droit de réunion et du droit au respect de la vie privée. L'on voit donc que, par la technique de déclaration des omissions législatives, la Cour constitutionnelle peut attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur des questions très importantes relatives à la protection des droits fondamentaux.

⁵¹ Voir : <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/> (disponible en anglais).

⁵² Dans ce cas, la décision est examinée par rapport à l'obligation des juges d'appliquer la Constitution et de l'interpréter en harmonie avec les dispositions de la Constitution.

⁵³ Par exemple, le statut des preuves électroniques illicites au regard de la protection de la vie privée dans le cadre de la procédure civile (droit de la famille) a été considéré comme une question d'importance fondamentale en 2017. Cf., arrêt n° 3312/2017 (XI. 30.) AB. Adrienn Nagy analyse cette décision dans *Miskolci Jogi Szemle* (Revue de Droit de l'Université de Miskolc) : https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10825/23_nagyadrienn_tördelt.pdf (disponible en hongrois).

⁵⁴ Voir § 21 de la décision.

garantis par la Loi fondamentale ⁵⁵. En l'absence d'un cas individuel, d'autres liens entre la norme mise en cause et le requérant sont examinés par la Cour.

Au fur et à mesure des litiges, des conditions de recevabilité ont été établies dans ce type de recours également, qui se rapprochent à nouveau de celles appliquées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

La plainte « exceptionnelle » peut aussi être utilisée dans le domaine référendaire. Dans les 15 jours suivant la décision de l'Assemblée nationale d'ordonner ou non un référendum, la Cour constitutionnelle peut être saisie par n'importe qui (« *bárki* »). Cette possibilité est peu utilisée, la réticence pouvant être due aux limitations législatives en ce qui concerne les compétences de la Cour constitutionnelle. Par exemple, la Cour peut exclusivement procéder à l'examen de telles plaintes au cas où les circonstances ont substantiellement changé depuis l'approbation par la Commission nationale des élections des fiches de signatures et ces changements n'ont pas pu être pris en compte par la Commission au moment où elle a émis la décision d'approbation de la question prévue pour le référendum ou par la Cour suprême, lorsqu'elle s'est prononcée en appel sur une éventuelle décision de non-approbation. La Cour constitutionnelle est aussi limitée dans l'examen au fond des plaintes, c'est-à-dire sur le contenu de la question proposée pour référendum.

En pratique, la voie directe individuelle (dite « réelle ») de la plainte de type allemand de *Urteilsverfassungsbeschwerde* est utilisée par les requérants contre les décisions de la Cour suprême (*Kúria*) prises sur les questions mentionnées dans le cadre

des procédures d'approbation des fiches de signatures et de la question proposées pour référendum.

En somme, comme on peut le constater, par toutes ces formes de plaintes, les trois branches du pouvoir peuvent être soumises au contrôle initié par les individus et leurs associations :

- les actions publiques du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, au niveau de leur travail législatif (outre les différentes formes de contrôle *a posteriori* des normes, initié par des acteurs publics) ;
- l'action publique en termes d'application des lois et l'obligation découlant de l'article 28 de la Loi fondamentale, qui précise que : « Lors de l'application du droit, les tribunaux interprètent, en premier lieu, les normes juridiques en adéquation avec l'objectif qu'elles poursuivent et conformément à la Loi fondamentale. Lors de l'interprétation de la Loi fondamentale et des normes juridiques, il faut considérer que celles-ci servent d'objectifs économiques conformes à la morale, au bon sens et au bien public. ».

III – « Par le peuple et pour le peuple » ? L'apport de la Cour constitutionnelle hongroise au processus démocratique

Dans les développements précédents, ont été abordées les questions relatives à l'origine historique, constitutionnelle et juridique des différents outils de la démocratie directe en Hongrie, ainsi que la jurisprudence élaborée par la Cour constitutionnelle en la matière dans le

⁵⁵ La Cour a déclaré plusieurs fois que si les normes (lois) mises en cause par les plaintes touchent (directement, actuellement et en fait) sur la propre personne ou des relations juridiques du requérant résultant d'une infraction à ses propres droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale, ils

sont atteints en personne. Donc, si la norme (loi) n'est pas appliquée contre le requérant, la CCH ne le considère pas comme étant « atteint en personne » (contrairement à l'esprit de l'*actio popularis*, où les requérants pouvaient saisir la Cour sans être nécessairement atteints par la loi [norme] en question).

cadre des procédures engagées devant elle lorsque les droits politiques fondamentaux étaient violés.

Le rôle de la Cour a été fondamental dans la résolution des ambiguïtés relevées, en créant une « Constitution invisible »⁵⁶ et en remédiant aux vides législatifs à travers ses interprétations. À de nombreuses reprises, elle a aussi demandé à l'Assemblée nationale d'adopter de nouvelles dispositions législatives. Les premiers arrêts de la Haute juridiction ont concerné la nature exceptionnelle de la démocratie directe par rapport à la démocratie représentative. Entre 1989 et 1998, trois référendums, sur un total de douze initiatives, ont été ordonnés par l'Assemblée nationale, qui ont connu un taux de participation d'autour de 40 % seulement.

Avec les amendements intervenus en 1998, le contrôle préalable des initiatives a été pris en charge par la Commission nationale des élections. Aujourd'hui encore, elle s'occupe de l'enregistrement et de l'approbation des questions et des fiches de signatures. Vers 2007, le nombre des initiatives populaires s'est considérablement multiplié. Pour rappel, entre octobre 2006 et février 2008, 465 initiatives ont été déposées devant la Commission et dans 148 cas, la Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours.

En même temps, comme nous l'avons déjà relevé, a été constatée une « banalisation » du référendum, certaines questions posées, telles que la commercialisation gratuite de la bière ou l'éventuelle possibilité pour une actrice célèbre hongroise de films pour adultes de devenir Première ministre, témoignant d'initiatives fantaisistes. En plus, ces questions ont dû être traitées par la Cour

constitutionnelle du fait des recours dont elle a été saisie, ce qui l'empêchait de facto de focaliser son action sur le contenu constitutionnel proprement dit. Raison pour laquelle la réforme des compétences de la Cour est intervenue en 2011-2012⁵⁷.

Dans ce contexte, comment est entendu en Hongrie le libellé « par le peuple » et « pour le peuple », emprunté de la fameuse définition de la démocratie du Président Lincoln ?

La Hongrie est un pays où les différentes formes d'exercice de la démocratie directe sont rarement utilisées. En même temps, leur exercice dispose d'un effet très extensif en ce qui concerne la législation. L'adaptation du modèle kelsenien de justice constitutionnelle – une Cour élue « par le peuple » fonctionnant « pour le peuple » comme législateur négatif – visait comme objectif la consolidation du système juridique. Le filtrage des « anomalies systémiques » de la législation était plus important, ce qui favorisait la construction d'une confiance populaire dans le système juridique et politique, ainsi que dans l'administration de la justice. Les compétences de la Cour visant le contrôle des normes étaient très largement définies sous l'*actio popularis*. N'importe qui pouvait saisir la Haute juridiction, souvent même sans justifications sur le fond.

Par la Loi fondamentale entrée en vigueur en 2012, ce rôle de garant de la Cour constitutionnelle des principes « par le peuple » et « pour le peuple » a été transformé. L'*actio popularis* a été supprimée, mais la plainte exceptionnelle a été introduite comme nouvel outil pour permettre aux citoyens d'exercer un contrôle direct sur la législation parlementaire et gouvernementale. Les règles visant le contrôle des juridictions

⁵⁶ Selon la fameuse notion élaborée par le premier Président de la Cour et futur Président de la République, László Sólyom, dans l'arrêt 23/1990 (X.31.) AB sur l'abolition de la peine de mort en Hongrie.

⁵⁷ Au total, entre 1998 et 2011, l'Assemblée nationale a ordonné trois référendums : en 2003 (l'adhésion

hongroise à l'UE), en 2004 (le support des Hongrois outre-frontières) et en 2008 (frais de visites médicales, frais journaliers dans les hôpitaux et les frais d'éducation).

ordinaires, préalablement faibles, ont été renforcées (sous différentes formes de plaintes constitutionnelles).

En ce qui concerne la réglementation du référendum, quelques points notables doivent être soulignés. Premièrement, la loi sur le référendum spécifie un taux minimum pour les initiateurs, entre 20 et 30 personnes qui doivent signer les fiches de signatures contenant la question. Ceci pour démontrer une base de support sociétal minimum de l'initiative (« par le peuple »). En outre, le Gouvernement et le Président peuvent aussi initier un vote populaire « pour le peuple » sur des sujets relevant des domaines prévus pour les initiatives populaires, ce que le Gouvernement a fait à deux reprises en réponse aux consultations nationales.

Deuxièmement, un système de vérification a été introduit en ce qui concerne la formulation de la question posée. Or, le processus démocratique peut être influencé par la manière dont les questions sont posées. La première vérification est faite par la Commission nationale électorale et en appel, par la Cour suprême (*Kúria*).

En troisième lieu, les initiateurs du référendum peuvent déposer une plainte dite « réelle » (de type allemand) devant la Cour constitutionnelle contre la décision de la Cour suprême si cette décision les touche personnellement.

Un autre point important doit être souligné en ce qui concerne la possibilité de saisine de la Cour constitutionnelle, individuellement ou à travers une association, au « service de l'intérêt général », c'est-à-dire « pour le peuple », en vue notamment d'obtenir une extension de la protection des droits fondamentaux, au cas par cas.

Après 2012, une nouvelle voie de plainte constitutionnelle « réelle » (contre un jugement prononcé par une juridiction ordinaire ou administrative) a été créée. Elle peut être utilisée dans le domaine des élections et des référendums lorsque la

Commission nationale des élections prend des décisions (administratives) à cet égard.

À titre d'exemple, pourrait être cité l'arrêt n° 19/2016 (X.28.) AB de la Cour constitutionnelle qui a porté sur la question d'une publicité télévisée, qui n'était pas présentée en tant que publicité politique, mais qui visait de *facto* la mobilisation sociale, encourageant les citoyens à exercer leur droit de vote lors du « référendum migratoire » de 2016. La Commission nationale des élections a rejeté la pétition dont elle a été saisie concernant cette publicité. En appel, la Cour suprême a condamné le fournisseur de services télévisés pour non-respect de la prohibition des publicités politiques avant le référendum, prévue dans la loi sur la procédure électorale.

Le fournisseur a saisi la Cour constitutionnelle d'une plainte constitutionnelle « réelle ». Sous l'angle du respect de la liberté de la presse, la Haute juridiction a conclu que la Cour suprême s'est trompée dans la qualification des faits, en estimant que le contenu de la publicité en cause constituait une publicité politique. Ce faisant, elle a méconnu les droits du fournisseur de services télévisés de déterminer librement le contenu des informations médiatisées.

Initialement, la Cour constitutionnelle ne disposait pas d'outils juridiques pour se prononcer au sujet de certaines phases des processus démocratiques. Désormais, elle peut examiner le contenu des lois portant sur les procédures électorales en cas de soupçons d'inconstitutionnalité dans l'arrêt n° 3086/2016 (IV.26.) AB, par exemple, a été examinée la question du vote par correspondance à la suite d'une plainte « exceptionnelle », par laquelle était demandée la déclaration d'inconstitutionnalité de plusieurs articles de la loi sur la procédure électorale de

2013⁵⁸, réglementant les conditions de vote des personnes qui ne disposent pas d'un domicile en Hongrie. Le requérant soutenait qu'il habitait trop loin de l'ambassade, ce qui constituait une limitation dans l'exercice de son droit de vote. Or, les personnes ayant un domicile en Hongrie ne subissaient pas de telles limitations. Il demandait à la Cour de constater une omission législative en ce domaine. En réponse, la Haute juridiction a conclu qu'en cas de nécessité, le pouvoir législatif peut librement changer les règles de vote, mais il s'agit d'une décision relevant exclusivement de sa propre responsabilité. Elle a rejeté la plainte après un examen au fond.

Dans les analyses ci-dessus, nous avons également invoqué d'existence d'un recours direct contre l'ordonnance de l'Assemblée nationale visant l'organisation ou non d'un référendum. Cette ordonnance peut être attaquée par l'*actio popularis* (« par le peuple ») dans les 15 jours suivant son édicition. C'est le seul scénario où la législation a conservé cette voie de saisine. La Cour dispose d'un délai de 30 jours pour rendre une décision.

Ainsi, dans l'arrêt n° 12/2016 (VI.22.) AB, les trois requérants soutenaient que la décision parlementaire approuvant le référendum allait à l'encontre de plusieurs articles de la Loi fondamentale. Or, la question portant sur la migration ne relevait pas de la compétence législative. Un des requérants soutenait aussi que les circonstances avaient substantiellement changé en raison de la publication par la Commission européenne d'une proposition concernant le cadre européen commun visant la gestion de la migration. Au moment où les autorités nationales se sont prononcées sur l'initiative, elles n'avaient pas connaissance de cette proposition.

Après avoir examiné les arguments des requérants, la Cour constitutionnelle n'a pas annulé l'ordonnance parlementaire sur

le référendum. En ce qui concerne la question de l'incompétence parlementaire, la Cour a déclaré que cette vérification peut être faite au cours de la phase d'approbation de la question, du fait qu'il s'agit de son contenu. Par conséquent, elle ne pouvait pas répondre favorablement à la requête.

Au niveau des conséquences des décisions prononcées par la Cour constitutionnelle, a été mentionnée la déclaration d'inconstitutionnalité résultant d'une omission législative. C'est évidemment une conséquence qui existe « pour le peuple », le pouvoir législatif ayant l'obligation de créer les règles nécessaires pour réglementer certaines relations sociales. L'arrêt n° 13/2016 (VII.18) AB, dans lequel la Cour a constaté une omission législative de la part de l'Assemblée nationale en ce qui concerne la mise en balance du droit de participation citoyenne et la garantie du droit à la vie privée, en est un exemple.

Ensuite, dans l'arrêt n° 6/2017 (III.10.) AB, la Cour constitutionnelle a relevé une omission *ex officio*, en raison de l'absence, dans la loi XXXVI de 2013, de garanties suffisantes dans le cadre de la procédure engagée devant la Commission nationale des élections et la procédure d'appel.

L'introduction des différentes formes de plaintes, notamment la « réelle » et l'« exceptionnelle » – a fondamentalement changé le système juridique hongrois, assurant la possibilité d'exercer effectivement les droits politiques et d'agir « par le peuple et pour le peuple ». Toutefois, l'observation des effets que ces procédures ont eus sur le système dans le domaine de la démocratie directe, et notamment des référendums, nous permet de constater qu'il n'y a pas eu de bouleversements majeurs.

Avant 2012, la Cour constitutionnelle examinait – en première instance – des recours portant sur des questions relatives à

⁵⁸ 2013. évi XXXVI. Törvény a választási eljárásról.

la démocratie directe. Avec l'introduction de la *Kúria* (la Cour suprême), le contrôle de la Cour constitutionnelle intervient en cas d'existence de décisions prononcées par des juridictions ordinaires. Comme elle l'a déclaré elle-même dans l'arrêt n° 3140/2014 AB (§ 15), « la Cour constitutionnelle fait partie de la justice électorale au cas où il y a une violation des droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale à l'issue d'une décision prononcée par une juridiction ordinaire ». La nouvelle loi sur la procédure électorale adoptée en 2013 a finalement ouvert les voies de recours devant la Cour constitutionnelle dans les affaires électorales.

En somme : dans l'expérience constitutionnelle et politique hongroise, le cadre normatif relatif à la démocratie directe et, plus particulièrement, aux référendums, refait surface de manière cyclique, mais plutôt rarement dans le discours public et académique. Si le législateur décide d'effectuer des réformes électorales, comme cela a été le cas dans les années 2012-2014, le nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle pourrait augmenter à l'avenir aussi, ce qui favoriserait la continuation de nos débats sur son apport au processus démocratique.

Márton SÜLYOK

*Dr. Jur., Ph.D en droit et sciences politiques,
chargé de cours à l'Institut de Droit Public,
Faculté de droit et sciences politiques,
Université de Szeged (Hongrie),
Directeur du Centre de Droit Public
de l'École de Droit de MCC
(Mathias Corvinus Collegium) à Budapest
(Hongrie)*

LES MESURES INTRODUITES EN POLOGNE, SLOVAQUIE ET HONGRIE FACE À LA CRISE HUMANITAIRE DÉCLENCHÉE PAR LA GUERRE EN UKRAINE

I – La décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022 instaurant un régime de protection temporaire pour les personnes déplacées d'Ukraine

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a entraîné la plus grande crise humanitaire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale⁵⁹. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés estime qu'il y a 8,2 millions de personnes déplacées en Europe en provenance d'Ukraine⁶⁰.

La catastrophe humanitaire a conduit l'Union européenne à accorder, pour la première fois, un régime spécial de protection temporaire aux personnes déplacées, sur la base des dispositions de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 « Relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil »⁶¹.

La directive avait été adoptée à la suite des déplacements massifs auxquels on a assisté en Europe en raison des conflits armés dans les Balkans occidentaux, en particulier en provenance de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, mais elle n'avait pas encore été appliquée⁶². La crainte que la protection temporaire puisse constituer un « facteur d'attraction » pour les migrants avait conduit les États membres à adopter une position prudente⁶³.

⁵⁹ <https://ukraine.un.org/en/175836-war-has-caused-fastest-and-largest-displacement-people-europe-world-war-ii>.

⁶⁰ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>.

⁶² Voir :

www.consilium.europa.eu/fr/infographics/temporary-protection-displaced-persons/.

⁶³ A. Corraera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *The EU grants temporary protection for people fleeing*

considération pour les citoyens moldaves. Réalisant leur fonction sociale, les Églises deviennent « un pont entre les différentes cultures ». Les activités édificatrices de dizaines de paroisses orthodoxes en Italie gardent la continuité des traditions et des coutumes, ainsi que la langue roumaine dans la communauté moldave.

Ainsi, l'ouvrage de Victor Moraru réussit-il à proposer des réponses-modèles aux incertitudes et aux nécessités. La démarche de l'auteur a le goût de l'avenir, dans le sens des mutations profondes des valeurs de la société moldave, offrant une image du pays comme territoire porteur de sens et d'aspirations démocratiques.

Elena PRUS

*Professeure universitaire,
Vice-recteur de l'Université Libre
Internationale de Moldova*

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-
GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association
Francophone des Chercheurs
sur les Pays de l'Est

Équipe de rédaction :

Arianna ANGELI
Nataša DANELCIUC-COLODROVSKI
ADRIANO EVANGELISTI
Katarzyna KUBUJ
LAURENT LÉOTHIER
Ramona DELIA POPESCU
Elena PRUS
Márton SÜLYÖK
Aleksandar TSEKOV
Nebojsa VUKADINOVIC

Maquette :
Charlotte LARGERON

ISSN électronique
2428-4718

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

Angela DI GREGORIO, Professeure, Université de Milan ; Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherche au CNRS Aix-Marseille Université ; Péter KRUSZLICZ, Professeur adjoint, Université de Szeged ; Xavier MAGNON, Professeur, Aix-Marseille Université ; Bertrand MATHIEU, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Xavier PHILIPPE, Professeur, Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Aleksandar TSEKOV, Professeur adjoint, Université St. Kliment d'Odrin de Sofia ; Marc VERDUSSEN, Professeur, Université de Louvain