

AVIS SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE

CHAPITRE V LE PARLEMENT ET LE PROCESSUS LÉGISLATIF

CHAPITRE X LES SITUATIONS D'URGENCE

par
M. Ergun OZBUDUN
(Turquie)

Le Parlement

1. Le Parlement hongrois est organisé en fonction du modèle traditionnel, dans lequel le gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée.
2. Quant à la méthode d'élection des députés, je doute qu'il soit judicieux d'incorporer de façon rigide le système électoral dans la Constitution. Celle-ci devrait se borner à énoncer des normes générales telles que le suffrage universel et égalitaire, le scrutin direct et secret, etc. Toutefois, il serait bon de laisser à l'organe législatif une certaine souplesse lui permettant de modifier le système électoral au moyen d'un texte ordinaire si le besoin s'en faisait sentir. Comme dans d'autres dispositions constitutionnelles sur les *lois organiques+, l'adoption et l'amendement de la loi électorale pourraient nécessiter une majorité qualifiée (pas aussi stricte cependant que pour l'amendement de la Constitution). La clause proposée d'après laquelle une nouvelle loi électorale adoptée au cours d'une année d'élections générales ou l'année précédente ne prendrait effet qu'après les élections serait très utile pour prévenir la manipulation des textes afin d'attribuer un avantage indu au(x) parti(s) au pouvoir.

Le présent régime électoral de la Hongrie, qui s'inspire quelque peu du modèle allemand, semble fonctionner de manière très satisfaisante. Il représente un bon compromis entre les exigences de la proportionnalité, d'une part, et la nécessité de pouvoir gouverner, de l'autre. Je pense que le seuil national de 4 % doit être maintenu.
- 3.b. La proposition de disposition visant à étendre l'immunité parlementaire au droit de refuser de témoigner concernant des faits dont le député a été informé dans l'exercice de ses fonctions est une innovation positive. La même remarque s'applique à la proposition d'après laquelle le défaut d'exercer des fonctions parlementaires entraînerait une perte de salaire mais non la déchéance du mandat (3.d.).
- 4.b. Bien que l'idée d'introduire une nouvelle méthode de contrôle parlementaire dénommée *journée de débat politique+ (qui serait, je présume, plus efficace que des questions mais moins que des interpellations) paraisse bonne, il y aurait lieu d'apporter des éclaircissements à ce sujet. Plutôt que d'utiliser l'expression trop vague *parti minoritaire+, il faudrait indiquer qu'un certain pourcentage de députés (le tiers, par exemple) serait en mesure de lancer un débat politique.
- 4.c. J'estime également que le parlement devrait garder le droit de se dissoudre. Je ne vois pas d'incompatibilité entre cette possibilité et un régime authentiquement parlementaire. Je partage aussi le point de vue d'après lequel il serait bon d'élargir quelque peu le droit pour le Président ou l'exécutif de dissoudre le parlement. La solution proposée quant au mécanisme de dissolution paraît raisonnable. L'autre proposition tendant à ce que, dans l'éventualité d'une dissolution, le nouveau parlement ne dure que jusqu'à la fin du mandat du parlement dissous ne paraît pas très sensé. Enfin, la clause stipulant qu'il ne doit pas y avoir de dissolution quand l'état d'urgence est en vigueur est utile et raisonnable.
5. Je reconnais qu'une deuxième chambre n'est pas nécessaire dans le cas de la Hongrie.

Le processus législatif

1. Les principes directeurs étant favorables à un système à chambre unique, on ne voit pas clairement ce que signifie l'expression *chaque organe législatif+.
- 2.a. L'idée d'indiquer la hiérarchie des dispositions juridiques dans la Constitution est positive.
- 2.b. Je suis convaincu de l'utilité d'imposer une majorité plus forte qu'à l'ordinaire pour l'adoption ou la modification des lois organiques. Toutefois, si cette majorité qualifiée est trop contraignante, elle peut priver le dispositif de la souplesse nécessaire. C'est pourquoi je préfère la seconde des deux propositions (vote affirmatif de plus de la moitié des représentants parlementaires).
- 2.c. Je suis d'accord pour estimer que les pouvoirs du parlement et de l'exécutif dans l'élaboration des lois devraient être mieux équilibrés. La solution proposée par les principes directeurs paraît tout à fait raisonnable.
- 2.d. L'introduction de *décrets se substituant à un texte de loi+ dans les limites que prévoient les principes serait une innovation favorable à un fonctionnement efficace du système. Ou encore, on pourrait envisager un mécanisme par lequel les décrets prendraient effet immédiatement dans les cas d'urgence, sous réserve bien entendu de rejet ou de modification du parlement.
- 2.f. La proposition est tout à fait raisonnable.
- 3.a. Je pense également que le Président ou les commissions parlementaires ne devraient pas avoir le droit de prendre l'initiative de textes. Je partage aussi le point de vue énoncé dans les principes, d'après lequel l'élargissement de ce droit pour l'attribuer à d'autres organes s'oppose aux fondements du régime parlementaire, sans parler des difficultés qu'il soulève en pratique (base sur laquelle ces organes seraient sélectionnés, etc.). Par ailleurs, l'introduction d'une initiative populaire dans la présentation de lois est conforme aux tendances modernes du droit constitutionnel.
- 3.b. S'agissant des droits de contribution de la minorité parlementaire au processus législatif, la Constitution peut indiquer que tous les groupes représentés au parlement participent aux activités législatives de toutes catégories en proportion de leur pourcentage de sièges (commissions parlementaires et conseil de présidence, par exemple).
- 3.c. Tant la *procédure exceptionnelle+ que la *procédure simplifiée+ semblent très favorables à l'efficacité du processus législatif.

4. Le système hiérarchique proposé par les principes est tout à fait raisonnable.

5. Le paragraphe dans son ensemble est très judicieux. Je suis d'accord avec les principes pour estimer qu'il n'y a pas lieu de mentionner dans la Constitution une période minimum à observer pour l'entrée en vigueur des dispositions juridiques. Ce délai doit être fixé dans chaque loi (ou autre texte).

6. Les éléments essentiels des référendums devraient être régis par la Constitution selon les grandes lignes proposées dans les principes. Le rôle envisagé pour la Cour constitutionnelle est une garantie importante quant au maintien de la primauté de la Constitution. De même, le seuil de validité proposé devrait être conservé.

Remarques générales: les paragraphes examinés témoignent d'un degré élevé de connaissances juridiques et de beaucoup de bon sens. On ne peut qu'y voir un effort louable pour associer le strict respect de la prééminence du droit, la primauté de la Constitution et les éléments essentiels du système parlementaire au souci d'une administration efficace.

Observations sur les principes directeurs de la Constitution de la République de Hongrie: les situations d'urgence

Les principes directeurs consacrent une partie entière (chapitre X) aux situations exceptionnelles. Conformément à la tendance de beaucoup de Constitutions modernes, ils adoptent une approche graduée et distinguent quatre types de situations exceptionnelles (états de défense, d'urgence, de catastrophe et d'urgence économique) selon la nature de la menace et sa gravité. Il semble que les principes n'envisagent pas d'*état de siège+ ou de *loi martiale+.

Les principes définissent un certain nombre de garanties constitutionnelles, résumées ci-après dont on peut supposer qu'elles couvrent toutes les situations d'exception, y compris la plus sérieuse (état de défense).

a. L'observation des règles normales doit être proportionnelle à la gravité de la menace (principe de proportionnalité).

b. La loi régissant les situations d'exception est adoptée à la majorité qualifiée (en d'autres termes, il doit s'agir d'une loi organique). De même, la résolution parlementaire déclarant l'état de défense armée ou l'état d'urgence appelle une majorité des deux tiers. On ne voit pas clairement si cette majorité est requise seulement pour la déclaration de l'état de défense armée (en cas de menace venant de l'étranger), ou également dans les situations d'urgence résultant de menaces internes pour l'ordre constitutionnel et public. En tout état de cause, s'il est souhaitable que la réaction à des risques si graves se fonde sur un consensus aussi large que possible, on peut craindre que la condition relative à une majorité des deux tiers gêne ou retarde la prise de décision précisément à un moment où la rapidité d'action est indispensable. Il n'est pas précisé non plus si le parlement adopte de telles résolutions de sa propre initiative ou sur proposition du gouvernement ou du Président.

c. L'application de la Constitution ne peut être suspendue et il n'est pas possible non plus de limiter le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Cette disposition signifie-t-elle que les décrets d'urgence ne peuvent contenir de clauses enfreignant la Constitution ou ne peuvent suspendre aucune des garanties de cette dernière? Dans l'affirmative, le gouvernement risque de ne pas avoir suffisamment de pouvoirs pour faire face à l'urgence. Il me paraîtrait plus raisonnable soit d'indiquer dans la Constitution quels droits et garanties constitutionnels peuvent être limités ou suspendus en cas d'urgence, soit de définir un *noyau+ de droits constitutionnels à ne pas limiter ou suspendre en cas d'urgence (parallèlement à l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme), ce qui impliquerait que les autres peuvent faire l'objet de restrictions ou d'une suspension, en respectant évidemment le principe de la proportionnalité.

d. Lorsqu'il y a état d'urgence, le parlement ne peut se dissoudre, ni être dissous par l'exécutif.

Bien que ces garanties en vue de maintenir la primauté de la Constitution et le fonctionnement de l'Etat démocratique soient tout à fait dignes d'éloges, il serait utile d'indiquer explicitement que les décrets d'urgence et autres actes des autorités d'urgence restent soumis au contrôle judiciaire. En outre, bien que les principes indiquent que le parlement est habilité à déclarer l'état de défense ou l'état d'urgence et à y mettre fin, la Constitution devrait stipuler un processus de contrôle parlementaire à intervalles réguliers (tous les deux ou trois mois), qui permettrait au parlement de décider de prolonger l'état d'urgence ou d'y mettre fin.

Le régime d'urgence implique parfois des changements dans la répartition des pouvoirs entre organes de l'Etat ou dans les compétences de ces organes. La présente Constitution de la Hongrie en donne un exemple typique, qui est maintenu, avec certaines modifications, dans les principes directeurs. Le système comprend le transfert des pouvoirs du parlement, du gouvernement et du Président de la République à la *commission de défense+. Cette commission est composée du président du parlement, du Premier ministre, des chefs des groupes parlementaires, des ministres de l'Intérieur, de la Défense et des Finances, du ministre chargé des services de renseignement et du commandant des forces armées, sous la présidence du Président de la République. On obtient de cette manière une concentration effective du pouvoir pour faire face à la crise, ainsi qu'une sorte de gouvernement d'unité nationale formé dans le respect de la Constitution. Un gouvernement d'unité nationale pourrait bien être le mieux adapté aux périodes de crise grave, à condition qu'il n'y ait pas de divergences profondes entre partis politiques sur les questions relatives à la politique de défense. Les principes directeurs envisagent deux changements relativement mineurs concernant la commission de défense. Le premier serait d'en limiter la composition; le second consisterait à faire fonctionner la commission en temps de paix également, sans qu'elle ait alors de pouvoirs de décision. Les deux propositions sont tout à fait raisonnables.