



Strasbourg, 19 juin 2012

Avis n°665 / 2012

CDL-AD(2012)009
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA LOI CLI DE 2011
RELATIVE À LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE HONGRIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 91^e session plénière
(Venise, 15-16 juin 2012)**

sur la base des observations de

**M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)**

Table des matières

A.	Introduction	3
B.	Remarques préliminaires.....	3
	Chapitre I – Dispositions générales, statut juridique et organisation de la Cour constitutionnelle	3
	Chapitre II – Procédures relevant des tâches et compétences de la Cour constitutionnelle – conséquences juridiques.....	7
	Chapitre III – Règles de fonctionnement de la Cour constitutionnelle et Règlement intérieur.....	11
	Chapitre IV – Dispositions finales.....	12
C.	Conclusions.....	13

A. Introduction

1. Par une lettre du 1^{er} février 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Herkel, a demandé à la Commission de Venise de donner un avis, entre autres sujets, sur la loi relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie (loi CLI de 2011 – CDL-REF(2012)017). La Commission de Venise a invité M. Grabenwarter, M. Hoffmann-Riem et M. Neppi Modona à assurer la fonction de rapporteurs sur cette question.

2. *Le présent Avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 91^e Session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).*

B. Remarques préliminaires

3. Le présent Avis doit être lu en liaison avec l'Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise¹, l'Avis sur la nouvelle Constitution hongroise² et l'Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie³.

4. L'Avis se fonde sur une traduction anglaise de la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle (ci-après « la LCC »). Cette traduction peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte ; certaines observations peuvent par conséquent être dues à un problème de traduction.

5. Lorsque la Commission de Venise examine les pouvoirs d'une institution publique, elle peut par exemple porter un jugement critique sur leur caractère excessif ou sur divers autres problèmes structurels. La Commission tient cependant à souligner que ce jugement porte sur des dispositions légales et non sur les titulaires actuels des fonctions concernées.

Chapitre I – Dispositions générales, statut juridique et organisation de la Cour constitutionnelle

6. La Commission de Venise se félicite des dispositions sur les garanties budgétaires contenues dans l'article 4 de la LCC, qui contribuent à l'indépendance institutionnelle de la Cour et la protègent contre une éventuelle « punition », sous la forme d'une réduction de son budget, pour des décisions jugées indésirables. Ces garanties ne sont cependant pas une fin en elles-mêmes, mais ont pour but d'assurer une administration correcte, compétente et impartiale de la justice constitutionnelle et l'exercice du droit à un procès équitable⁴. Dans des situations exceptionnelles et à certaines conditions, en particulier lorsqu'un pays souffre considérablement des conséquences d'une crise économique, les réductions peuvent être justifiées et ne sauraient être considérées comme une atteinte à l'indépendance de la magistrature, tant qu'elles sont fondées sur la loi et s'inscrivent dans une réduction générale des dépenses, c'est-à-dire une baisse des salaires de tous les

¹ CDL-AD(2011)001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e Session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

² CDL-AD(2011)016, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e Session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)

³ CDL-AD(2012)001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e Session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

⁴ Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sur les modifications apportées à plusieurs lois relatives au barème de salaires et de rémunérations des agents publics élus et nommés, CDL-AD(2010)038, paragraphe 15.

agents publics⁵. Dans de telles situations, une réduction du budget de la Cour constitutionnelle peut être considérée « comme une marque de solidarité et de justice sociale », qui demande « aux juges une contribution proportionnelle à la résorption des conséquences de la crise économique et financière de leur pays, en faisant peser sur eux une charge égale à celle supportée par les autres agents publics »⁶.

7. La Commission de Venise constate avec satisfaction que les autorités hongroises ont suivi, dans l'article 6.3 de la LCC, sa proposition⁷ d'exclure la réélection des juges constitutionnels afin de consolider leur indépendance. Tel est également le but de l'article 6.4 de la LCC, qui prévoit une période de carence de quatre ans pendant laquelle les hauts dirigeants de partis politiques hongrois et les membres de l'exécutif ne peuvent être élus en tant que juges à la Cour constitutionnelle. S'il convient de se féliciter de l'instauration d'une telle période, celle-ci devra cependant être appliquée de manière mesurée. Il semble par ailleurs que le terme « exécutif » n'inclut pas les autorités locales.

8. Conformément à l'article 24.5 de la Loi fondamentale, les articles 7.1 et 8.1 de la LCC disposent que le Parlement peut élire les juges (membres) de la Cour constitutionnelle. Les candidats sont proposés par une commission parlementaire reflétant la représentation des partis au sein du Parlement et sont élus par les parlementaires à la majorité qualifiée des deux tiers. En Europe, les cours constitutionnelles sont souvent élues intégralement par le parlement à une majorité qualifiée (par exemple en Allemagne) ; parfois, divers organes et institutions ont le pouvoir de nommer une partie des juges à la Cour constitutionnelle, par exemple en Italie où un tiers des membres sont nommés par le Président de la République, un tiers par les juges des tribunaux ordinaires et administratifs supérieurs et le dernier tiers par le Parlement à une majorité qualifiée. Le modèle de l'élection intégrale par le Parlement garantit une forte légitimité démocratique, tandis que la composition mixte présente l'avantage de soustraire la nomination d'une partie des membres à l'influence des acteurs politiques. Compte tenu de la composition actuelle du Parlement hongrois, où le parti gouvernemental détient une majorité des deux tiers des sièges, une composition mixte pourrait éviter le risque d'une politisation de la Cour constitutionnelle.

9. Il est cependant regrettable que l'article 24.5 de la Loi fondamentale dispose que le président de la Cour constitutionnelle est lui aussi élu par le Parlement à une majorité des deux tiers. La solution précédente d'une élection du président de la Cour par les juges eux-mêmes était clairement préférable. La Commission de Venise a déjà souligné que l'élection du président de la Cour par les juges eux-mêmes est considérée « comme préservant mieux l'indépendance de la Cour »⁸.

10. De même que pour le pouvoir judiciaire dans son ensemble⁹, la Loi fondamentale ne contient aucune déclaration expresse sur l'indépendance de la Cour constitutionnelle et de ses juges. Seul l'article 24 de la Loi fondamentale a pour sujet principal la Cour constitutionnelle. Il présente brièvement quelques principes relatifs aux compétences et à la nomination des juges et du président. L'article 24.1 de la Loi fondamentale dispose que « la Cour constitutionnelle est l'organe suprême en charge de la protection de la Loi fondamentale », mais ne contient aucune référence à son indépendance. En outre, les garanties relatives au statut des juges ne sont inscrites que dans la loi sur la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire un texte de niveau inférieur à la Loi fondamentale.

⁵ CDL-AD(2010)038, paragraphes 20 et suivants, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e Session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

⁶ CDL-AD(2010)038, paragraphe 21.

⁷ CDL-AD(2011)016, paragraphe 95.

⁸ CDL-AD(2011)016, paragraphe 94.

⁹ CDL-AD(2011)016, paragraphe 102.

11. Pour ce qui concerne le nouveau système législatif prévu pour la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a fortement recommandé que les grands principes et conditions relatifs à l'indépendance et à l'autonomie de la Cour soient énoncés clairement dans la nouvelle Constitution¹⁰. A ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie. **La loi sur la Cour constitutionnelle devrait pour le moins inclure une disposition affirmant clairement l'indépendance de la Cour.**

12. La Commission de Venise note avec satisfaction que l'article 8.3 de la LCC prévoit un délai pour la nomination des nouveaux juges, afin de garantir la continuité de la composition de la Cour constitutionnelle.

13. Le salaire des juges à la Cour constitutionnelle est défini à l'article 13 de la LCC. En principe, les juges ont droit à un salaire et à des indemnités identiques à ceux des membres du gouvernement. L'article 13.1 de la LCC prévoit cependant une exception à cette règle : compte tenu du supplément au titre de leurs responsabilités d'encadrement, les juges reçoivent 150 % du traitement des ministres. La mission des ministres consiste principalement en activités d'encadrement, tandis que celles-ci ne représentent qu'une petite partie des obligations des juges à la Cour constitutionnelle. Cependant, la Commission a appris qu'en Hongrie ces suppléments n'étaient pas liés à des tâches d'encadrement précises mais au niveau de responsabilité associé à une fonction.

14. L'article 14 de la LCC accorde aux membres de la Cour constitutionnelle une immunité fonctionnelle, c'est-à-dire une immunité contre les poursuites portant sur les actes réalisés dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui est conforme aux normes européennes. Des exceptions sont prévues pour la responsabilité civile, l'abus d'informations confidentielles, ainsi que la diffamation et la calomnie concernant « les personnes exerçant une autorité publique et les responsables politiques agissant publiquement ». Concernant la responsabilité civile, il est d'usage en Europe que les juges soient protégés de poursuites civiles pour des actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions¹¹. Pour être conformes aux normes européennes, les exceptions doivent nécessairement impliquer un manquement intentionnel d'un juge.

15. La Commission de Venise note avec satisfaction que l'article 15.3 de la LCC prévoit une prolongation du mandat d'un membre de la Cour constitutionnelle si le Parlement ne lui élit pas un successeur dans les délais impartis. De telles mesures s'appliquent à de nombreuses cours constitutionnelles européennes. Elles permettent de garantir la capacité d'action de la Cour constitutionnelle, même en l'absence d'élection d'un nouveau membre. Lorsque le Parlement nomme, dans les délais impartis, un nombre de membres de la Cour constitutionnelle inférieur à celui des membres dont le mandat est arrivé à son terme, le mandat du membre le plus jeune est prolongé. Ce système permet de garantir que le nombre des juges à la Cour constitutionnelle ne soit jamais inférieur au quorum. Une telle situation a failli se produire en Hongrie, à la suite du départ à la retraite de plusieurs juges. Naturellement, la Commission de Venise rappelle que la prolongation du mandat « devrait être considérée comme un cas exceptionnel, pour éviter qu'elle devienne une véritable institution »¹².

16. Cependant, il convient également de noter que l'article 24.4, 2^e phrase, de la Loi fondamentale ne prévoit pas de telle exception au mandat de douze ans. La Loi fondamentale devrait être modifiée en conséquence.

¹⁰ CDL-AD(2011)001, paragraphes 51-53 ; CDL-AD(2011)016, paragraphes 92, 96, 97.

¹¹ CDL-AD(2003)012, paragraphe 15, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e Session plénière (Venise, 25-26 mars 2011) ; Avis n°3 du CCJE, paragraphe 76.

¹² CDL-AD(1997)038, paragraphe 4.4.

17. Dans son avis sur les Actes judiciaires, la Commission de Venise regrettait que le mandat du président de l'Office national de la justice puisse être renouvelé indéfiniment par une minorité de blocage d'un tiers des députés plus un¹³. Ainsi qu'il est souligné dans cet avis, le président de l'Office national de la justice dispose de compétences étendues, qui ne sont pas assorties d'un contrôle suffisant. La prolongation du mandat déjà long (9 ans) par une minorité des députés est jugée inacceptable. Toutefois, il convient de distinguer cette situation de la prolongation du mandat d'un juge constitutionnel, qui fait partie d'un organe collégial où un quorum est nécessaire pour rendre des décisions sur les affaires. La prolongation du mandat est donc un moyen approprié de traiter le problème.

18. L'article 16.4 de la LCC dispose qu'il **peut être mis fin, par exclusion, au mandat d'un membre de la Cour constitutionnelle s'il s'est montré indigne de sa fonction**. La signification du terme « indigne » peut paraître relativement vague. En particulier, du fait du nombre limité des précédents sur lesquels on pourra s'appuyer dans un cas précis, il est difficile de déterminer pour quelles actions un membre pourrait être considéré « indigne » de sa fonction.

19. Certes, du point de vue du droit comparé, une telle formulation n'est pas complètement inhabituelle. L'article 10.1.c de la loi autrichienne sur la Cour constitutionnelle emploie par exemple le même terme, indiquant qu'un membre doit être révoqué s'il se montre indigne de sa fonction du point de vue du respect et de la confiance qu'elle exige ou s'il ne respecte pas l'obligation de confidentialité. L'imprécision du terme étant semble-t-il dans une certaine mesure nécessaire, elle **devrait du moins être compensée par des garanties procédurales. Une possibilité serait d'exiger pour la révocation une majorité d'au moins les deux tiers des juges ou même leur unanimité**. Une majorité qualifiée en la matière favorise l'indépendance de la Cour et ne devrait pas être associée à une majorité qualifiée pour les décisions judiciaires, car celle-ci affaiblirait considérablement la fonction principale de la Cour constitutionnelle consistant à garantir la suprématie de la Loi fondamentale. En outre, la disposition devrait être complétée au moyen de quelques exemples (notamment sur le non-respect de l'obligation de confidentialité).

20. Les anciens présidents de la Cour constitutionnelle recevront pendant six mois un traitement équivalent à leur dernier salaire, (a) s'ils ont occupé cette fonction pendant au moins deux ans et ont exercé leur mandat jusqu'à son terme, (b) s'ils ont atteint l'âge de 70 ans ou (c) s'ils ont été révoqués (article 20). S'ils ont mis fin à leur mandat en démissionnant, les présidents ne recevront ce traitement que pour une durée de trois mois. Cette distinction ne paraît pas justifiée. En effet, on peut se demander pourquoi un président de la Cour constitutionnelle recevrait un plus petit nombre de traitements mensuels s'il démissionne pour des raisons qui ne lui sont pas imputables (par exemple de santé) que s'il est révoqué en vertu de l'article 16.3 de la LCC.

21. Le salaire et les avantages non financiers du président de la Cour constitutionnelle sont définis à l'article 19 de la LCC. Il appartient aux autorités hongroises de déterminer si ces avantages sont appropriés compte tenu des conditions sociales du pays et en comparaison avec le niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. Toutefois, si le salaire des juges doit effectivement être garanti par la loi¹⁴, les divers avantages sociaux¹⁵ – si vraiment ils sont octroyés – ne devraient pas être prévus dans une loi organique mais plutôt dans un

¹³ CDL-AD(2012)001, paragraphe 31.

¹⁴ CDL-AD(2010)004, paragraphe 51, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e Session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

¹⁵ Par exemple l'usage d'une résidence présidentielle, d'un téléphone portable et d'internet, de deux véhicules personnels y compris à des fins privées, d'un complexe de vacances du pouvoir central pour sa famille (y compris le conjoint, les enfants, les parents, les petits-enfants et les conjoints des enfants), de la première classe à l'étranger ou de salons ministériels.

texte de niveau inférieur¹⁶. Les privilèges personnels prévus ainsi de manière spécifique aux articles 19 et 20 peuvent porter atteinte à la dignité du président de la Cour et affecter négativement la perception du public concernant l'indépendance de la Cour constitutionnelle dans son ensemble. En revanche, le fait de réglementer le salaire et les avantages du président de la Cour constitutionnelle dans une loi est une garantie pour la Cour, dont l'indépendance pourrait être menacée si le pouvoir exécutif réglementait ces avantages et pouvait ainsi aisément les utiliser afin de « punir » la Cour pour des décisions indésirables (dans certains pays, l'accès à des ressources gouvernementales – par exemple un avion ministériel – a été retiré dans ce but). Afin de prémunir la Cour contre tout risque d'influence politique, une autre solution pourrait être de laisser la Cour définir elle-même le périmètre de ces avantages.

22. L'article 21.5 de la LCC contient des dispositions sur les compétences du membre de la Cour constitutionnelle le plus âgé lorsque le président et le vice-président sont tous deux dans l'incapacité d'exercer la présidence. La liste de ces compétences n'inclut pas la responsabilité du président de prendre toutes les mesures nécessaires en cas d'atteinte à l'immunité des membres de la Cour (article 17.1.k de la LCC). Cette compétence peut être nécessaire pour défendre l'indépendance de la Cour en l'absence du président et du vice-président, et la Commission préconise par conséquent de l'ajouter à celles qui peuvent être exercées par le membre de la Cour constitutionnelle le plus âgé

23. L'article 22.5 de la LCC dispose que le président peut définir des exigences supplémentaires pour les candidats à des postes au sein de l'Office concernant leur niveau d'études, leurs diplômes et leur expérience pratique. Il devrait être précisé que ces qualifications ne seront recherchées que lorsqu'elles ont un lien objectif avec le poste à pourvoir (par exemple des connaissances informatiques spécifiques, etc.).

Chapitre II – Procédures relevant des tâches et compétences de la Cour constitutionnelle – conséquences juridiques

24. La procédure de l'examen *ex ante*, dite du « contrôle préliminaire des normes », est prévue à l'article 23 de la LCC. La Commission de Venise rappelle la précaution suivante : « la compétence de demander un contrôle de constitutionnalité contraignant et préventif dans l'abstrait doit être accordée de façon restrictive car cette procédure devient aisément un instrument du jeu politique si elle est facilement accessible »¹⁷. A l'exception de l'examen *ex ante* des traités internationaux, cette compétence devrait être exercée de façon restrictive.

25. L'article 24 de la LCC porte sur l'examen *a posteriori* des actes juridiques. Comme le prévoit l'article 24.2.e de la Loi fondamentale, une telle procédure peut être engagée à l'initiative du gouvernement, d'un quart des membres du Parlement ou du Commissaire aux droits fondamentaux. L'attribution d'une telle compétence à ce dernier répond à une recommandation de la Commission de Venise¹⁸, qui se félicite vivement de cette mesure.

26. La procédure du recours constitutionnel est définie aux articles 26 et suivants de la LCC. Il existe trois types de recours constitutionnels :

- a) Article 26.1 de la LCC – recours contre une disposition légale appliquée dans une procédure judiciaire ;

¹⁶ Voir aussi CDL-AD(2012)001, paragraphe 19.

¹⁷ CDL-AD(2011)001, paragraphe 43.

¹⁸ CDL-AD(2011)001, paragraphe 66.

- b) Article 26.2 de la LCC – forme exceptionnelle du recours contre une disposition légale prévu à l'article 26.1 de la LCC, lorsqu'il n'existe aucun autre recours réel et effectif ;
- c) Article 27 de la LCC – un recours constitutionnel intégral contre les décisions judiciaires définitives.

La Commission de Venise se félicite de ce que la loi, afin de compenser l'abolition de l'*actio popularis*, instaure des recours constitutionnels à la fois contre les dispositions légales et les décisions judiciaires¹⁹. Néanmoins, le concept des recours constitutionnels prévus par la LCC devrait être précisé. Bien que l'article 26.1 de la LCC renvoie à l'article 24.2.c de la Loi fondamentale, c'est-à-dire aux recours constitutionnels contre d'autres actes que des décisions judiciaires, sa portée est limitée aux seules « procédures judiciaires », tandis que les « décisions judiciaires » sont visées par l'article 27 de la LCC, qui se réfère à l'article 24.2.d de la Loi fondamentale. Les mesures législatives ne peuvent faire l'objet d'un recours constitutionnel en vertu de l'article 26.2 de la LCC qu'à titre d'exception à son article 26.1. Cette distinction semble avoir pour objectif de bien délimiter l'examen d'une disposition légale en tant que telle (article 26.1 de la LCC) – il s'agit alors d'un recours constitutionnel contre un acte normatif²⁰ – et l'examen de son application (article 27 de la LCC), c'est-à-dire un recours constitutionnel intégral²¹. Cette distinction se retrouve également dans l'article 31 de la LCC. L'article 28 de la LCC indique qu'un type de recours peut aussi inclure l'autre. La portée de cette dernière disposition devrait être précisée.

27. Enfin, les critères additionnels d'accès à chacune de ces procédures sont largement similaires. En effet, au vu des articles 26.1 et 27 de la LCC, ils semblent être identiques sur le fond bien que formulés différemment. Premièrement, une violation des droits du requérant au titre de la Loi fondamentale est nécessaire. Deuxièmement, en vertu du caractère subsidiaire du recours constitutionnel, toutes les autres voies de recours juridique doivent avoir été épuisées préalablement. L'article 26.2 de la LCC introduit un critère supplémentaire de la violation des droits du requérant, au sens où cette violation doit s'être produite directement, c'est-à-dire « sans décision judiciaire ». Par conséquent, les seules conditions sont la violation des droits du requérant et l'épuisement des voies de recours, tandis que d'autres critères n'ont une incidence que pour la détermination de la norme applicable, celle-ci n'ayant cependant aucune conséquence pour la procédure ultérieure (mis à part les délais pour la soumission des requêtes, article 30 de la LCC). Les critères applicables à chaque type de recours devraient être énoncés plus clairement.

28. La Commission de Venise recommande de préciser les procédures de recours, sans limiter leur portée, ce qui permettrait dans le même temps de simplifier les critères de recevabilité. En complément de la règle déjà contenue dans l'article 26.2 de la LCC, une exception au critère de l'épuisement des voies de recours devrait être prévue pour tous les cas où le respect de ce critère risque de se traduire par un dommage irréparable pour le particulier²².

29. **L'article 26 de la LCC permet par ailleurs au Procureur général de demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la conformité de dispositions législatives avec la Loi fondamentale si une personne concernée n'est pas en mesure de défendre ses droits elle-même ou si la violation affecte tout un groupe de personnes.** Il n'est pas cohérent de donner au Procureur général, dont le rôle est de défendre l'intérêt public, le pouvoir de défendre des intérêts individuels. Il pourrait ainsi aisément se trouver dans une situation de conflit entre ces divers intérêts, où il lui serait impossible de défendre les uns et les autres

¹⁹ CDL-AD(2011)001, paragraphe 64.

²⁰ Voir CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 77.

²¹ Voir CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 80.

²² Voir CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 122.

avec toute la vigueur qu'ils méritent. La portée de cette disposition est certes atténuée par le fait que le Procureur général ne peut introduire un recours devant la Cour constitutionnelle que s'il a participé à la procédure judiciaire donnant lieu à ce recours. Bien que ces compétences ne soient pas contraires aux normes européennes, les autorités hongroises **devraient envisager de les confier plutôt au Commissaire aux droits fondamentaux.**

30. Un autre critère de recevabilité des recours constitutionnels est énoncé à l'article 29 de la LCC, qui prévoit que les recours ne sont recevables que si « un conflit avec la Loi fondamentale a une incidence significative sur la décision judiciaire ou si le cas d'espèce soulève des questions de droit constitutionnel d'une importance fondamentale ». Cette disposition semble être inspirée de l'article 93a de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne. On trouve en effet dans les deux textes une référence équivalente à la portée constitutionnelle fondamentale, bien que – ici encore – la LCC porte uniquement sur les décisions judiciaires. Cette différence entraîne une nouvelle limitation des recours introduits contre d'autres actes que des décisions judiciaires, à savoir en vertu de l'article 26.2 de la LCC. L'article 29 de la LCC devrait donc être reformulé, afin d'harmoniser les critères des différentes procédures et d'instaurer un recours constitutionnel général, en tenant compte du fait qu'une protection doit aussi être garantie dans les situations où des conflits significatifs avec la Loi fondamentale existent en lien avec d'autres actes des autorités publiques que les décisions judiciaires. En outre, l'article 93a de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne met l'accent sur les conséquences de l'irrecevabilité pour la protection des droits constitutionnels elle-même et prend uniquement en considération le cas concret du requérant. L'article 29 de la LCC met semble-t-il l'accent sur la question suivante : la situation du requérant, en cas de succès de son recours, sera-t-elle réellement modifiée ? Ce critère de la réparation juridique (le concept allemand de *Rechtsschutzbedürfnis*) devrait être présumé et ne déboucher sur un refus de procéder à un contrôle que dans le cas où la décision de la Cour constitutionnelle serait manifestement inefficace en tant que moyen d'assurer un accès effectif à la justice constitutionnelle²³. Cette remarque concerne davantage la pratique judiciaire que la LCC proprement dite.

31. La Commission de Venise se félicite que l'article 30 de la LCC comporte des dispositions spécifiques sur les recours constitutionnels relatifs aux décisions qui n'ont pas été communiquées (paragraphe 2) et les recours constitutionnels soumis après le délai imparti du fait de l'incapacité du requérant à respecter ce délai pour une raison indépendante de sa volonté (paragraphe 3). Ces dispositions étendent les possibilités d'accès à la Cour constitutionnelle même – et surtout – dans des circonstances exceptionnelles. Afin de garantir la sécurité juridique, le délai maximal pour l'ouverture d'une procédure devant la Cour constitutionnelle est de 180 jours après la communication des décisions, la violation du droit garanti ou l'entrée en vigueur de la disposition contraire à la Loi fondamentale (paragraphe 4). Ce délai généreux est considérablement supérieur à celui d'autres Etats membres, ce qui est évidemment acceptable²⁴.

32. Les articles 30.2 et 30.4 de la LCC prévoient des points de départ différents pour le délai, dont on ne sait pas précisément lequel doit être pris en compte. Tel qu'il est formulé; l'article 30.4 indique que toutes les conditions doivent être réunies simultanément, ce qui implique que le point de départ le plus tardif sera pris pour base, tandis que la formulation de l'article 30.2 ne permet pas une telle conclusion. Dans un souci de clarté, le lien entre ces deux dispositions devrait être explicité.

33. L'effet *ratione materiae* des recours constitutionnels et – ce qui est surprenant ici dans ce chapitre 9 relatif au recours constitutionnel – le contrôle des normes dans des cas

²³ CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 124.

²⁴ Le délai applicable aux requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme doit être ramené de six à quatre mois.

concrets (« initiative judiciaire ») sont définis à l'article 31.1 de la LCC. Cet article dispose que les décisions confirmant la constitutionnalité d'une disposition ont par principe l'autorité de la chose jugée, sauf en cas d'évolution des circonstances réelles ou juridiques, ce qui signifie que les requêtes portant sur la même disposition sont normalement irrecevables. Il est à noter que cet article n'exclut pas la possibilité de demander réparation par le biais d'un recours constitutionnel si la même disposition est appliquée dans un contexte différent.

34. L'article 34 de la LCC présente l'« Avis sur la dissolution d'un organe représentatif local opérant en violation de la Loi fondamentale ». Considérée isolément, cette disposition est relativement sommaire et son contenu n'est donc pas suffisamment détaillé. Il semble que les articles 125, 129 et 132 de la loi CLXXXIX de 2011 sur les collectivités locales de Hongrie définissent une procédure pour de telles dissolutions. Une référence expresse aux dispositions pertinentes devrait être incluse dans la LCC.

35. L'article 34 bis de la LCC a été introduit au moyen de l'article 49 de la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses en Hongrie. Cet article dispose que la Cour constitutionnelle doit exprimer un « avis de principe » indiquant si le fonctionnement d'une église est contraire à la Loi fondamentale. Sur la base de cet « avis technique » (article 26 de la loi CCVI), l'église en question peut être dissoute par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement (article 28 de la loi CCVI). Une telle procédure est extrêmement inhabituelle pour une Cour constitutionnelle. La Commission de Venise a déjà adopté un avis sur la loi CCVI de 2011²⁵.

36. L'article 39.1 de la LCC dispose que les décisions de la Cour constitutionnelle ont, par principe, un effet contraignant pour tous. Cette disposition semble impliquer que l'effet contraignant vaut non seulement pour le *ratio decidendi* (la partie exécutoire du jugement), mais aussi pour son raisonnement. Les avis visés aux articles 34 et 34 bis de la LCC font-ils exception à cette règle. La Commission de Venise se félicite de ce que les décisions de la Cour constitutionnelle aient aussi un effet contraignant sur les juridictions ordinaires « pour ce qui concerne la question constitutionnelle » (article 43.3 de la LCC). En vertu de l'article 39.3 de la LCC, la Cour constitutionnelle doit établir elle-même « les conséquences juridiques pertinentes [de ses décisions] dans le cadre de la Loi fondamentale et de la présente loi ». Cette disposition semble avoir pour objectif de permettre des solutions souples, par exemple celle de différer l'entrée en vigueur d'une décision.

37. La Commission de Venise estime que la possibilité de modifier la Loi fondamentale afin de la mettre en conformité avec un traité international devrait aussi être envisagée dans l'article 40.3 de la LCC.

38. En vertu de l'article 41.1 de la LCC, la Cour constitutionnelle peut annuler tout ou partie de certaines règles et dispositions légales. L'article 41.2 de la LCC indique que cette compétence est limitée par les exceptions et conditions prévues à l'article 37.4 de la Loi fondamentale. La Commission réitère sa critique au sujet de cette atteinte aux compétences de la Cour constitutionnelle²⁶. **Elle regrette, et note avec une vive préoccupation, que la portée de l'article 37.4 de la Loi fondamentale a encore été étendue en vertu de**

²⁵ CDL-AD(2012)004, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e Session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

²⁶ CDL-AD(2011)001, paragraphe 54 ; CDL-AD(2011)016, paragraphes 98 *et* suivants, 122 *et* suivants ; voir aussi *Kriszta Kovács/Gábor Attila Tóth* : La transformation constitutionnelle de la Hongrie, 7 EuConst 2011/2, 183 (194-195); *András Jakab/Pál Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, 72 ZaöRV/HJIL 2012/1, 79 (98-99).

l'article 27 des Dispositions transitoires²⁷, lequel prévoit non seulement que certains actes seront exemptés du contrôle constitutionnel jusqu'à ce que la dette publique passe au-dessous de 50 % du produit intérieur brut, mais également que ces actes continueront de ne pas faire l'objet d'un examen complet et exhaustif même lorsque la situation budgétaire se sera améliorée au-delà de cet objectif. Cette « disposition transitoire » a en réalité pour effet de donner un caractère permanent à une disposition de la Loi fondamentale ayant par son contenu un caractère transitoire, ce qui semble aller à l'encontre de la Loi fondamentale elle-même.

39. En vertu de l'article 45 de la LCC, le verdict d'inconstitutionnalité des actes législatifs a un effet *ex nunc*. Le système de l'effet *ex nunc*, associé généralement à un effet *ex tunc* dans l'affaire du requérant (article 45.2 de la LCC), constitue une incitation à introduire un recours contre des actes normatifs²⁸.

40. Certaines exceptions à cet effet *ex nunc* sont prévues, notamment en matière de procédures pénales (article 45.6 de la LCC), et dans le cas de la possibilité, pour la Cour constitutionnelle, de déroger à la règle générale de l'effet *ex nunc* « si cette exception est justifiée par la protection de la Loi fondamentale, par l'intérêt de la sécurité juridique ou par un intérêt particulièrement important de l'entité qui a engagé la procédure » (article 45.4 de la LCC). Cette disposition, par sa souplesse, devrait aussi permettre à la Cour constitutionnelle de différer l'entrée en vigueur de l'annulation d'une disposition légale afin d'éviter une période de vide juridique.

41. L'effet *ex nunc* des décisions des cours constitutionnelles est un phénomène largement répandu en Europe²⁹; la Commission constate avec satisfaction que les atténuations nécessaires³⁰ sont prévues à l'article 45 de la LCC.

Chapitre III – Règles de fonctionnement de la Cour constitutionnelle et Règlement intérieur

42. L'article 48 de la LCC contient des indications sur les sessions plénières de la Cour constitutionnelle. Il permet au président de la Cour constitutionnelle d'inviter « d'autres personnes » à assister à la session plénière. Sachant que les sessions de la Cour ne sont pas publiques, cette disposition se rapporte semble-t-il à la procédure de témoignage prévue à l'article 57.2 de la LCC. Ce point devrait être précisé expressément afin d'éviter tout malentendu.

43. L'article 51.2 de la LCC dispose que la représentation par un avocat est obligatoire dans les procédures devant la Cour constitutionnelle. Bien que cette disposition vise à améliorer la qualité des recours, elle peut aisément se traduire par une impossibilité totale d'accès à la justice constitutionnelle si elle n'est pas compensée par l'octroi d'une aide juridictionnelle gratuite ou du moins d'une assistance financière³¹. **L'aide juridictionnelle devrait aussi pouvoir être accordée pour les procédures devant la Cour constitutionnelle.** Afin de garantir l'octroi d'une aide juridictionnelle pour les procédures devant la Cour constitutionnelle, le législateur peut aussi simplement renvoyer aux dispositions relatives à d'autres types de procédures, telles que les procédures civiles. En Autriche, par exemple, l'aide juridictionnelle pour les procédures devant la Cour constitutionnelle est aussi accordée en vertu des dispositions du Code de procédure civile (voir l'article 35 de la loi autrichienne

²⁷ CDL-REF(2012)018.

²⁸ CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 187.

²⁹ CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 190.

³⁰ CDL-AD(2010)039rev, paragraphes 192 et suivants.

³¹ CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 113.

sur la Cour constitutionnelle, conjointement avec les articles 63 et suivants du Code de procédure civile autrichien).

44. La Commission de Venise se félicite de la gratuité des procédures devant la Cour constitutionnelle (article 54.1 de la LCC). Cette mesure facilite l'accès à la Cour pour les personnes ayant des ressources financières limitées. Le requérant, en cas de succès de son recours, a contribué à l'intérêt général. Il est recommandé d'obliger l'Etat à rembourser les frais engagés par le requérant dans pareil cas, à condition que les dépenses n'aient pas été disproportionnées.

45. Concernant l'amende pour procédure abusive prévue à l'article 54.2-4 de la LCC, la Commission de Venise reconnaît qu'il est légitime d'essayer d'épargner à la Cour constitutionnelle d'éventuels recours abusifs. Les parties doivent faire preuve de bonne foi dans l'exercice de leurs droits procéduraux³². A une grande échelle, le non-respect de cette obligation peut compromettre l'efficacité de la justice constitutionnelle. Compte tenu de l'amplitude des amendes pour procédure abusive, qui vont de 20 000 à 500 000 HUF en fonction de la gravité et des conséquences de l'abus dans un cas particulier, on peut difficilement considérer que ces amendes sont disproportionnées. Pour autant, la situation financière devra aussi être prise en considération pour fixer le montant réel de l'amende.

Chapitre IV – Dispositions finales

46. En vertu de son article 69, la LCC doit être considérée dans son ensemble comme une loi organique au sens de l'article 24.5 de la Loi fondamentale.

47. En vertu de l'article T.4 de la Loi fondamentale, les lois organiques doivent être adoptées par le Parlement hongrois à la majorité des deux tiers. Dans son Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a reconnu qu'il pouvait être « pleinement justifié de fixer un quorum dans certains cas, par exemple sur l'essence des droits fondamentaux, les garanties judiciaires ou les règles de procédure parlementaire ». Toutefois, la Commission a aussi recommandé de « réduire dans la Constitution le nombre des questions couvertes par des lois organiques et le champ d'application de ces dernières, pour réserver leur usage aux points sur lesquels une majorité des deux tiers se justifie pleinement ». La Commission de Venise s'est basée sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH pour tenir le raisonnement suivant : « L'essence même de la démocratie est en jeu dès lors qu'au-delà des principes fondamentaux, des règles de détail très spécifiques sont fixées dans une loi organique sur certaines questions. Cela risque aussi de susciter de longs conflits politiques et d'engendrer des tensions inutiles et un coût élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires. »

48. Afin d'éviter les problèmes mentionnés ci-dessus, la Commission de Venise considère que les « éléments organiques » de la LCC devraient être limités aux principes fondamentaux et aux règles importantes sur ce sujet et que les détails purement techniques auraient dû être inscrits dans une loi ordinaire, que le Parlement peut modifier plus aisément, à une majorité simple.

49. Les dispositions transitoires sont introduites dans les articles 71-74 de la LCC relatifs aux *acciones populares*. La Commission de Venise est globalement défavorable à l'*actio popularis*³³ et elle a affirmé, dans son Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, que l'*actio popularis* n'était pas nécessaire dans un Etat de droit démocratique³⁴.

³² CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 119.

³³ CDL-AD(2010)039rev, paragraphe 74.

³⁴ CDL-AD(2011)001, paragraphe 64.

50. Les articles 71-74 de la LCC visent à mettre un terme à toutes les affaires en instance résultant d'*actiones populares*, sauf celles qui seraient encore recevables selon le nouveau régime. Les requérants sont invités à soumettre leur recours une deuxième fois, si celui-ci est encore recevable – bien que suivant une autre procédure – en vertu de la LCC telle qu'amendée ; concernant les délais qui peuvent être arrivés à échéance entre-temps, l'article 71.4 de la LCC prévoit certaines exceptions. Le délai pour la nouvelle soumission d'un recours, aux termes de l'article 71.3 de la LCC, est fixé au 31 mars 2012. Cependant, l'article 71.5 de la LCC mentionne la date du 30 juin 2012. Le premier de ces délais a semble-t-il un caractère subjectif, au sens où une dérogation serait possible, tandis que le second serait un délai définitif et objectif.

51. Il peut paraître problématique, du point de vue de la protection juridique et du principe de la non-rétroactivité, de mettre un terme à toutes les *actiones populares* en instance, mais cette mesure correspond au choix du législateur de réduire la charge de travail de la Cour constitutionnelle. S'il est vrai que l'interruption rétroactive de procédures en instance peut mettre à mal la confiance des citoyens envers l'Etat de droit, il convient de tenir compte du fait que les *actiones populares* ont été introduites sur la base d'une Constitution qui n'est plus en vigueur.

52. Un niveau suffisant et complet de protection individuelle peut être garanti au moyen d'un recours constitutionnel intégral, combiné au mieux avec une procédure préjudicielle. Par conséquent, dans la mesure où les personnes ayant introduit une *actio popularis* disposent d'assez de temps pour soumettre leur requête sous la forme d'un recours constitutionnel, leur protection juridique reste suffisante. Cependant, sachant que les détails de la disposition transitoire n'ont pas fait l'objet d'un vaste débat public en Hongrie et que la LCC est entrée en vigueur peu de temps après son adoption, la Commission suggère que les possibilités de dérogation au délai prévu à l'article 71.3 de la LCC soient interprétées avec souplesse.

C. Conclusions

53. La Commission estime que la loi sur la Cour constitutionnelle est dans l'ensemble cohérente et convenablement rédigée. Elle y recense un certain nombre de points positifs, parmi lesquels :

1. les dispositions sur les garanties budgétaires (article 4 de la LCC) ;
2. l'exclusion de la réélection des juges de la Cour constitutionnelle (article 6.3) ;
3. le délai pour la nomination des nouveaux juges, afin de garantir la continuité de la composition de la Cour constitutionnelle (article 8.3) ;
4. l'immunité fonctionnelle pour les juges de la Cour constitutionnelle (article 14) ;
5. l'extension du mandat d'un membre de la Cour constitutionnelle si le Parlement ne lui élit pas un successeur dans les délais impartis (article 15.3) ;
6. la possibilité pour un quart des membres du Parlement, ainsi que pour le Commissaire aux droits fondamentaux, de demander l'examen a posteriori des actes juridiques (article 24) ;
7. les dispositions sur l'accès à la Cour constitutionnelle hors des délais impartis dans les circonstances exceptionnelles (article 30) ;
8. les décisions de la Cour constitutionnelle ont aussi un effet contraignant sur les juridictions ordinaires « pour ce qui concerne la question constitutionnelle » (article 43.3) ;
9. l'atténuation de l'effet *ex nunc* des décisions de la Cour constitutionnelle (article 45) ;
10. la gratuité des procédures devant la Cour constitutionnelle (article 54.1).

54. Néanmoins, la Commission constate aussi que plusieurs dispositions devraient être révisées, et attire en particulier l'attention sur les points suivants :

1. L'indépendance de la Cour constitutionnelle et le statut de ses juges devraient être garantis dans la Loi fondamentale, et non uniquement dans la loi sur la Cour constitutionnelle. Celle-ci devrait pour le moins inclure une disposition affirmant clairement l'indépendance de la Cour.
2. Afin de compenser l'imprécision du terme « indigne » contenu dans l'article 16 de la LCC, qui permet l'exclusion d'un des membres de la Cour, des garanties procédurales devraient être introduites, par exemple en indiquant que la décision d'exclusion devra être prise par au moins une majorité des deux tiers ou même à l'unanimité des autres juges.
3. Les deux procédures de recours individuel devraient être précisées, sans réduire leur portée (articles 26 et 27 de la LCC).
4. Une exception au critère de l'épuisement des voies de recours devrait être prévue pour tous les cas où le respect de ce critère risque de se traduire par un dommage irréparable pour le particulier (article 26).
5. Le pouvoir de demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la conformité de dispositions législatives avec la Loi fondamentale si une personne concernée n'est pas en mesure de défendre ses droits elle-même ou si la violation affecte tout un groupe de personnes devrait être confié au Commissaire aux droits fondamentaux plutôt qu'au Procureur général (article 26).
6. Les privilèges personnels accordés au président, tels qu'ils sont prévus de manière analytique et spécifique aux articles 19 et 20 de la LCC, peuvent porter atteinte à la dignité du président et affecter négativement la perception du public concernant l'indépendance de la Cour constitutionnelle dans son ensemble. Toutefois, une disposition au niveau de la loi ordinaire offre une garantie d'indépendance.
7. Une référence aux autres dispositions pertinentes devrait être incluse pour ce qui concerne « la dissolution d'un organe représentatif local opérant en violation de la Loi fondamentale » (article 34)
8. L'aide juridictionnelle devrait aussi pouvoir être accordée pour les procédures devant la Cour constitutionnelle (voir l'article 51).
9. Les « éléments organiques » de la LCC devraient se limiter aux principes fondamentaux, et les détails purement techniques devraient être réglés au niveau de la législation ordinaire (article 69).
10. La limitation des compétences de contrôle de la Cour constitutionnelle en matière budgétaire devrait être supprimée. Au minimum, le caractère excessivement restrictif de l'article 27 des Dispositions transitoires devrait être mis en conformité avec l'article 37.4 de la Loi fondamentale.

55. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités hongroises pour toute assistance complémentaire.