



DÉMOCRATIE, FINANCES, EUROPE : LES DÉFICITS HONGROIS

Commission des affaires européennes

**Rapport d'information de M. Bernard PIRAS
sénateur de la Drôme**

Rapport n°684 (2011-2012)

Présentation

Pays miné par une crise à la fois politique et économique, la Hongrie a fait le choix en avril 2010 de l'alternance à l'occasion des élections législatives. Après huit années d'opposition, le *Fidesz*, formation de centre-droit, dirigée par Viktor Orbán, ancien Premier ministre de 1998 à 2002, était invité à reprendre la direction du gouvernement. Il dispose, à cet effet, d'une majorité des deux tiers au Parlement.

Un tel succès a été interprété par la nouvelle équipe comme un blanc-seing pour une réforme en profondeur du pays. Alors que la priorité pouvait logiquement être accordée à la situation économique, la « *révolution par les urnes* » s'est principalement traduite par l'adoption d'une nouvelle Constitution et l'adoption d'une série de lois remettant en question le cadre habituel de protection des droits

de l'Homme. La crise économique que traverse le pays a, quant à elle, été présentée comme la conséquence d'une trop grande libéralisation du pays, le nouveau gouvernement souhaitant redonner à l'État le plus de marges de manœuvre.

Ce rapport s'attache donc à dresser un état des lieux de la situation en Hongrie deux ans après les élections. Il présente la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier ainsi que les lois organiques adoptées dans la foulée. Il détaille également la réponse économique apportée à la crise. Il relaie, enfin, les observations de l'Union européenne sur la compatibilité de la législation hongroise avec le droit communautaire.

I. La nouvelle Loi fondamentale hongroise et les lois cardinales

1. La « révolution par les urnes » et sa traduction constitutionnelle

Avant la description du fonctionnement des institutions, la nouvelle Loi fondamentale insiste ainsi sur ces valeurs hongroises dans un vaste Préambule composé de trois chapitres, faisant appel à l'histoire, à la religion et à la morale. Ce Préambule, auquel la Cour Constitutionnelle peut se référer dans ses décisions, intègre ainsi des références à la Sainte Couronne, à la

notion abstraite de Constitution historique mais aussi à la protection du droit à la vie ou à la définition du mariage.

Au sein du Préambule, plusieurs points peuvent retenir l'attention :

– *la relecture du passé* :

Il n'est pas anodin que le Constituant ait changé le nom officiel du pays de République de Hongrie en Hongrie, sans autre mention. Le gouvernement Orbán

souhaite que le pays renoue avec sa glorieuse histoire, celle d'avant le traité du Trianon de juin 1920. Il fait appel à ce passé pour mieux justifier une stratégie d'indépendance nationale qui se décline à tous les niveaux, politique comme économique

– *une conception particulière des droits de l'Homme :*

Une Loi fondamentale ne saurait, par essence, fixer, de façon définitive, certaines « valeurs » quand celles-ci ne bénéficient pas d'un consensus sur leur définition au sein de la société et sont donc susceptibles d'évoluer avec le temps : il en va ainsi de la définition du mariage ou de la protection du fœtus dès sa conception.

– *l'appui aux minorités hongroises :*

La promotion de la grande Hongrie passe également par l'attribution de la nationalité hongroise aux membres des minorités magyares au sein des pays voisins, ce qui n'est pas sans susciter d'inquiétudes au sein de l'espace Schengen. Le texte constitutionnel apporte par ailleurs son soutien aux minorités hongroises pour mettre en place des « organes collectifs d'autogestion ». 1,6 million de personnes d'origine hongroise vivent à l'étranger. Elles représentent ainsi près de 10 % de la population slovaque et 7 % de la population roumaine. Cet appui peut être assimilé à une véritable ingérence dans les affaires internes de deux partenaires de la Hongrie au sein de l'Union européenne.

2. Le fonctionnement des institutions

La nouvelle Loi fondamentale réaffirme le caractère parlementaire du régime. L'essentiel du pouvoir exécutif revient au Premier ministre, élu, comme le Président de la République, par l'Assemblée nationale. Le chef du gouvernement ne peut être renversé que si un successeur est désigné. L'initiative des lois est partagée entre le gouvernement et le Parlement.

La principale objection sur le texte constitutionnel tient au renvoi trop

fréquent à des lois organiques ou lois cardinales – une cinquantaine – pour préciser certaines dispositions. La Loi fondamentale laisse également la porte ouverte laissée à la création sans limite d'autorités de régulation, dont la légitimité démocratique est contestable. La nouvelle constitution rend en outre impossible pour la Cour constitutionnelle d'examiner un texte ayant un impact sur le budget tant que la dette publique dépasse 50 % du PIB, ce qui est le cas actuellement puisqu'elle atteint 82 % du PIB.

Plus que le dispositif constitutionnel, c'est la pratique du pouvoir qui peut sembler sujette à caution. La multiplication des lois organiques plus délicates à adopter et donc à réviser, ne sera pas, ainsi, sans incidence, à l'avenir, sur la possibilité pour une autre majorité de réformer le pays dans une autre direction.

La réforme électorale récemment adoptée devrait, par ailleurs, permettre de reconduire le *Fidesz* aux responsabilités en 2014. Cette réforme prévoit notamment de ramener le nombre de députés de 386 à 199. Ce resserrement devrait limiter toute remise en cause de l'autorité du Premier ministre au sein de son parti. Par ailleurs, compte tenu des mécanismes de désignation des membres de différentes instances – Cour constitutionnelle, magistrats, Banque centrale, médiateurs – ce double effet resserrement / reconduction de la nouvelle loi électorale devrait permettre à l'ensemble des organes de l'État d'être de la même couleur politique que le parti actuellement au pouvoir.

3. Les lois cardinales

La Hongrie connaît un véritable marathon législatif depuis 2010, 360 lois ont été adoptées en un an. Elles permettent de préciser les contours de la révolution idéologique entreprise par le gouvernement.

Trois réformes ont particulièrement attiré l'attention de la Commission européenne :

– la réforme de la justice :

Celle-ci s'est traduite par l'adoption de deux lois en novembre dernier, l'une concernant l'organisation et l'administration des tribunaux et l'autre le statut et la rémunération des juges. Le premier texte supprime le Conseil de la magistrature existant pour le remplacer par une structure, l'OBH, dont les pouvoirs où la décision appartient en réalité à une seule personne : son président, nommé pour 9 ans par le Parlement. L'épouse d'un parlementaire européen issu du *Fidesz*, connu pour sa contribution à la nouvelle Loi fondamentale et proche de l'actuel Premier ministre, a ainsi été désignée par les députés. Celle-ci dispose d'une autorité complète sur l'administration, la gestion et le contrôle des tribunaux. Par ailleurs, au delà de ses fonctions d'administratrice des tribunaux hongrois, la présidente de l'OBH est habilitée à confier une affaire à une autre juridiction. La Commission européenne s'est émue de cette concentration de ses pouvoirs et a envoyé une demande de précisions au gouvernement hongrois.

Les amendements au texte que celui-ci a fait adopter dans la foulée sont néanmoins limités.

– l'Agence de protection des données :

La Commission européenne a également saisi la Cour au sujet de l'Agence de protection des données qui a remplacé le contrôleur de la protection des données, dont le mandat a été de fait brutalement interrompu.

– la loi sur les médias :

La loi sur les médias est entrée en vigueur un an avant la nouvelle Constitution, en janvier 2011. Elle porte sur les conditions d'exercice de tous les médias audiovisuels mais aussi électroniques ainsi que sur la presse écrite. Elle institue notamment une Autorité nationale des médias et des communications (NMHH) dotée de nombreux pouvoirs dont le contrôle des sources des journalistes ou l'attribution de fréquences. Elle dispose également du droit de sanctionner les médias qui ne respecteraient pas l'obligation de fournir une information équilibrée. Sous la pression de la Commission européenne et de la Cour constitutionnelle hongroise, le texte a finalement été amendé.

Cette révision du texte originel aura pris un an et demi au total. Entretemps, s'est développée une certaine autocensure au sein des médias hongrois, contribuant à un appauvrissement réel du contenu qu'ils proposent.

II. L'impasse financière

1. La réponse gouvernementale à la crise

A la dérégulation, le Premier ministre oppose le retour de l'État dans le domaine économique au travers d'une politique industrielle volontariste censée relancer la croissance.

Le retour de l'État dans la sphère économique et la rupture avec le libéralisme se sont également traduits par l'adoption de dispositions tendant à favoriser l'éviction d'entreprises étrangères dans le secteur des services. Cette forme de « patriotisme économique » suppose que les sociétés locales peuvent aisément se substituer aux autres, essentiellement européennes. Celles-ci sont accusées d'abuser de

positions dominantes et de capter, pour ne pas dire piller, une partie de la richesse nationale.

Cette position se traduit par de nombreuses mesures vexatoires : dénonciation de contrats – c'est le cas de Suez à Budapest – adoption d'une législation visant spécifiquement les activités des entreprises étrangères, taxes sur les chiffres d'affaires des grands groupes étrangers, mais aussi les banques, le tout au mépris du droit de la concurrence de l'Union européenne.

Cette stratégie, qui constitue une entorse aux règles du marché intérieur, n'est pas sans conséquence sur la croissance puisqu'elle crée les conditions d'une insécurité juridique pour tout investisseur.

2. Une aide internationale indispensable

L'augmentation de la dette publique intervient alors que les besoins de refinancement de l'État hongrois dans les deux années à venir sont très élevés et coïncident avec le début de remboursement du prêt FMI mis en place en 2009 : l'État doit ainsi rembourser 4,7 milliards d'euros en 2012, soit environ 4 % du PIB. Au total, le gouvernement hongrois devrait lever 15,2 milliards d'euros sur les marchés, soit plus de 15 % du PIB. Les deux tiers de ces bons devraient être libellés en devises étrangères. Compte tenu de la

dégradation du forint sur les marchés, en raison notamment de la politique économique du gouvernement, le refinancement devient de plus en plus coûteux et délicat pour le gouvernement hongrois.

C'est dans ce contexte qu'il a formulé fin novembre une demande d'aide auprès du FMI et de l'Union européenne. L'ouverture des négociations n'a pu intervenir que le 17 juillet dernier, le Fonds comme la Banque centrale européenne demandant au préalable une révision de la loi sur la banque centrale de Hongrie qui limitait fortement son indépendance.

Conclusion

L'adhésion à l'Union européenne suppose un certain nombre de devoirs, allant du respect des droits de l'Homme à celui des libertés économiques, en passant par l'absence de provocation à l'égard de ses partenaires. La Hongrie ne s'affranchit pas clairement de ses devoirs, elle y déroge en partie ou biaise l'application de ces principes, jouant sur la lenteur d'une réponse communautaire.

Il convient néanmoins de relever que toute démarche de la Commission, même dans le cadre d'une procédure d'infraction

accélérée, conforte le gouvernement hongrois. Le temps que devrait mettre la justice européenne est forcément trop long pour les citoyens ou les entreprises.

L'Union européenne pourrait, dans ce cas, sérieusement envisager l'application de l'article 7 du Traité, qui dispose qu'en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs fondamentales, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

Secrétariat de la Commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.36.71
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

M. Simon SUTOUR
Sénateur (SOC) du Gard



Rapporteur

M. Bernard PIRAS
Sénateur (SOC) de la Drôme



Le présent document et le rapport n°684 (2011-2012) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/noticerap/2011/r11-684-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06