

N° 684

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur **démocratie, finances, Europe : les déficits hongrois,***

Par M. Bernard PIRAS,

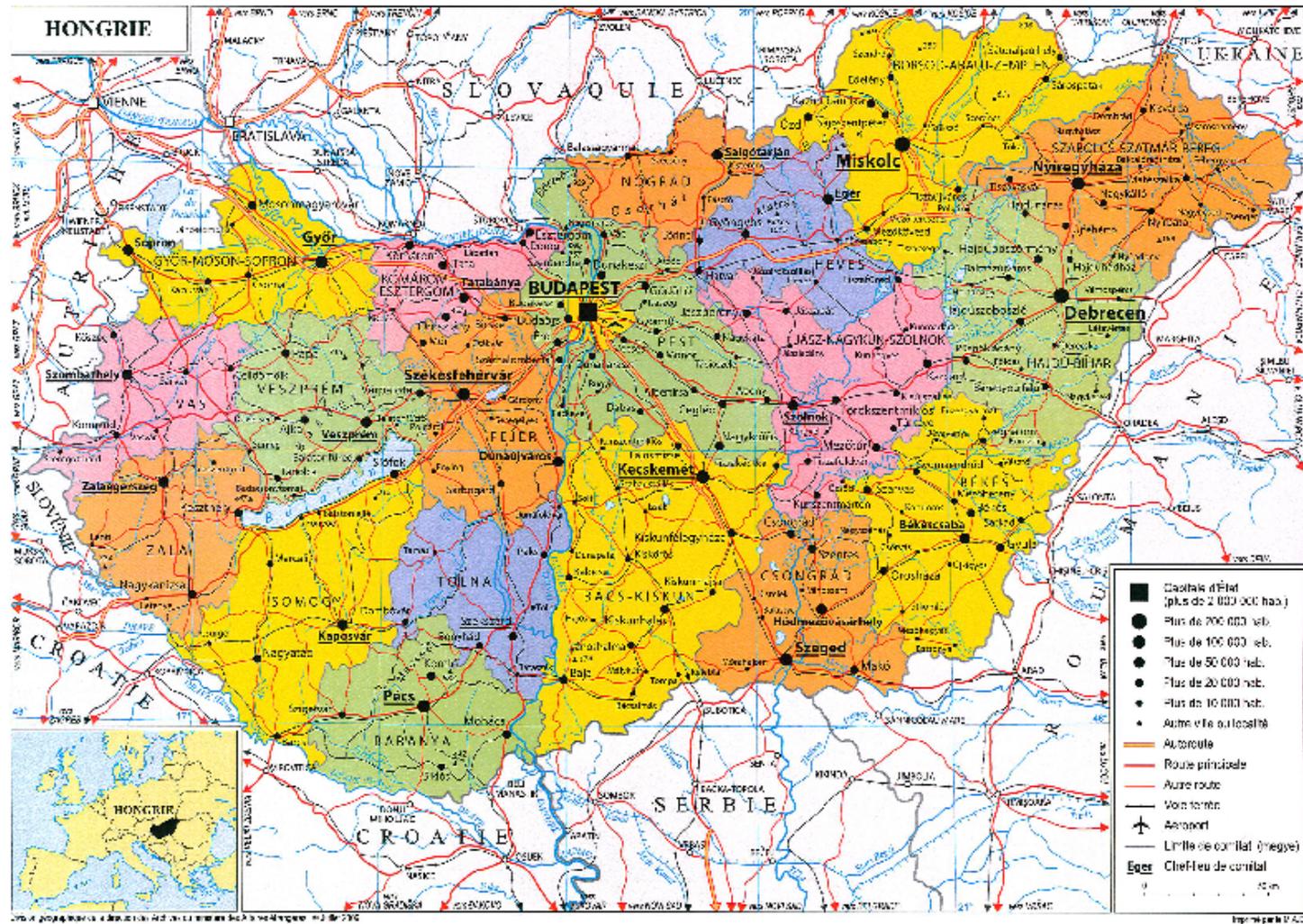
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Alain Bertrand, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE LECTURE PARTICULIÈRE DES DROITS DE L'HOMME.....	9
A. UNE LOI FONDAMENTALE SOURCE D'AMBIGUÏTÉS.....	9
1. <i>Un nouveau contexte politique</i>	9
2. <i>La victoire du Fidesz traduit un bouleversement idéologique qui n'est pas sans incidence sur la rédaction de la nouvelle Loi fondamentale</i>	10
3. <i>La nouvelle Loi fondamentale hongroise</i>	12
a) Un processus d'élaboration sujet à caution	13
b) Les « valeurs » hongroises.....	14
c) Un régime théoriquement parlementaire	15
d) Le cas des minorités hongroises.....	17
e) Au delà du texte, la question de la pratique du pouvoir.....	20
B. LES LOIS CARDINALES : UNE CERTAINE VISION DES DROITS DE L'HOMME ET DES VALEURS FONDAMENTALES.....	21
1. <i>L'indépendance de la justice menacée</i>	22
a) La réforme du Conseil judiciaire national	23
b) Le départ en retraite forcé des juges	25
c) La Cour suprême affaiblie et le Procureur général renforcé	26
2. <i>Loi sur les Eglises et liberté de conscience</i>	27
3. <i>L'Agence de protection des données : cas d'école du double langage gouvernemental</i>	28
4. <i>La loi sur les médias et la liberté de la presse</i>	30
a) Un texte amendé sous la pression de la Commission européenne et de la Cour constitutionnelle	30
b) Au delà du texte révisé : autocensure et pressions	32
II. UN DIRIGISME ÉCONOMIQUE À REBOURS DES INTÉRÊTS DU PAYS	37
A. UNE ÉCONOMIE ATONE, FRAGILISÉE PAR LES OPTIONS IDÉOLOGIQUES DU GOUVERNEMENT.....	38
1. <i>Un pilotage politique de l'économie à courte-vue</i>	38
a) L'éviction progressive des sociétés étrangères du secteur des services	39
b) Les banques jugées responsables de la crise	41
c) Une réforme fiscale en trompe-l'œil	42
2. <i>Les menaces sur l'indépendance de la Banque centrale de Hongrie</i>	43
3. <i>Une croissance introuvable dans un pays fragile socialement</i>	45
B. L'INDISPENSABLE AIDE FINANCIERE	47
1. <i>Une dérive des comptes publics enfin enrayée ?</i>	47
2. <i>L'aide internationale comme moteur de réforme de la politique économique gouvernementale ?</i>	49
CONCLUSION.....	53

EXAMEN PAR LA COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	57
LOI FONDAMENTALE DE LA HONGRIE	59



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 M. 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 envisagée à l'aune d'une vision idéologiquement marquée, rompant avec le libéralisme jugé responsable de la crise pour redonner à l'État le plus de marges de manœuvre.

S'il n'y a pas lieu, au sein de la commission des affaires européennes, de remettre en cause le résultat d'une élection, il était néanmoins important d'effectuer un état des lieux du pays, afin, notamment, d'observer si ce bouleversement politique était totalement compatible avec les engagements européens de la Hongrie, tant en matière économique que sur le plan des valeurs. C'est dans ce contexte qu'a été organisé un déplacement à Budapest du 28 au 30 mars dernier.

Ce rapport tire les enseignements des entretiens organisés sur place. Il a été complété par des auditions menées, à Bruxelles avec les équipes des commissaires européens en charge de dossiers en rapport avec la Hongrie, et à Paris avec les ambassadeurs de Hongrie, de Roumanie et de Slovaquie en France.

La Hongrie en quelques chiffres

Superficie : 93 032 km²

Population : 9 962 000 habitants

PIB (2011) : 100,7 milliards d'euros

PIB par habitant (2011) : 16 600 €

Taux de croissance (2011) : 1,4 %

Taux de croissance 2012 (prévision) : 0,5 %

Taux de chômage (2011) : 9,8 %

Taux d'inflation (2011) : 4 %

Solde budgétaire (2011) : + 3,6 %

Solde budgétaire (prévision 2012) : - 2,8 %

Balance commerciale(2011) : 5,5 milliards d'euros

Principaux clients : Allemagne (28,3 %), Royaume Uni (6 %), Italie (5,5 %), France (5 %), Autriche (5 %), Slovaquie (4 %), Roumanie (4 %), Pologne (4 %).

Principaux fournisseurs : Allemagne (27 %), Fédération de Russie (7 %), Autriche (6 %), Chine (5 %), Italie (5 %), France (4 %), Pays-Bas (4 %), Pologne (4 %), Japon (2,9 %)

I. UNE LECTURE PARTICULIÈRE DES DROITS DE L'HOMME

A. UNE LOI FONDAMENTALE SOURCE D'AMBIGUÏTÉS

1. Un nouveau contexte politique

Les élections d'avril 2010 se sont conclues par la victoire de la coalition conservatrice *Fidesz* – KDNP dirigée par Viktor Orbán au détriment du gouvernement sortant socialiste. Le mode de scrutin retenu permet de renforcer mécaniquement la représentation du parti arrivé en tête. Ainsi, avec 52,7 % des suffrages exprimés, le *Fidesz* a pu obtenir 263 des 368 sièges (soit 68 %) de l'*Országgyűlés*, le parlement monocaméral local. Le taux de participation assez faible, 46,66 % lors du second tour, fragilise par ailleurs un peu plus l'idée d'une adhésion massive de la population aux idéaux du *Fidesz*. Le parti socialiste – 19,3 % des suffrages – ne dispose, quant à lui, que de 59 parlementaires. Le *Jobbik*, formation d'extrême-droite, obtient, lui, 47 sièges. S'il ne peut contester à droite l'hégémonie du *Fidesz*, son entrée traduit la montée en puissance d'un parti neuf, séduisant une partie de l'électorat de droite via un programme simple : renforcement de la communauté, maintien de l'ordre et création d'emplois. Il instille une pression subtile sur le gouvernement, tenté de mettre en place une politique destinée à capter ses électeurs¹.

La défaite du parti socialiste, au pouvoir depuis 2002, est pour partie liée à la crise économique qui affecte le pays depuis 2004. L'incapacité du gouvernement à endiguer celle-ci a contribué à radicaliser la vie politique, bouleversant les positionnements idéologiques. La campagne de 2010 a ainsi opposé une gauche social-démocrate encline à la mise en œuvre d'un programme de rigueur mais largement discrédité aux yeux de l'opinion publique, face à une droite désormais plus étatiste et appelant à une augmentation des allocations-chômage et des pensions de retraite.

La reconduction au pouvoir du parti socialiste (MSZP) du Premier ministre Ferenc Gyurcsany, en avril 2006, avait été suivie, quelques semaines plus tard, de l'adoption de mesures d'austérité destinées à combler un déficit budgétaire abyssal. La révélation publique, en septembre 2006, d'un discours

¹ Il convient d'ailleurs de s'interroger sur une alliance à terme entre les deux formations. La délégation du Président de la République au Brésil à l'occasion du sommet Rio + 20 de juin dernier comprenait ainsi un député du *Jobbik*, alors que le président de la Commission de l'environnement du Parlement, par ailleurs membre du parti écologique alternatif LMP, n'a pas été invité.

prononcé à huis clos par le chef du gouvernement, dans lequel il avouait les mensonges de son équipe avant les élections quant à la réalité de la situation financière du pays et soulignait l'absence de réforme adaptée durant la précédente législature, a débouché sur une crise politique profonde, marquée par de violents incidents lors de manifestations organisées à Budapest. L'opposition a, dès lors, considéré le gouvernement comme illégitime. Le scrutin de 2010 a été le cadre d'une campagne extrêmement dure entre les forces en présence, tension qui n'a pas disparu depuis la victoire de la coalition dirigée par Viktor Orbán.

2. La victoire du *Fidesz* traduit un bouleversement idéologique qui n'est pas sans incidence sur la rédaction de la nouvelle Loi fondamentale

La victoire du *Fidesz* s'est traduite par le retour au pouvoir de Viktor Orbán, Premier ministre de 1998 et 2002 et défait par la suite aux élections législatives de 2002 et 2006. Ce double échec s'est notamment traduit par une radicalisation progressive de son discours, à l'origine de centre-droit. Cette dimension personnelle n'est pas à négliger pour tenter de comprendre les dispositions de la nouvelle Loi fondamentale hongroise mais aussi la législation que le gouvernement a mise en œuvre dans la foulée. M. Orbán affiche, depuis 2002, de nombreuses réserves à l'égard des « experts », essentiellement des hauts fonctionnaires, qui l'entouraient jusque là et qu'il considère comme les responsables de sa défaite. Il privilégie, depuis, un mode de fonctionnement plus politique. Ces réserves affichées pour la technocratie ne sont pas anodines dès lors qu'il s'agit d'analyser le discours, par ailleurs dual, du Premier ministre à propos de l'Union européenne. Enclin à négocier à Bruxelles, son discours est beaucoup plus sévère à Budapest. On relèvera que l'aval donné par la Commission européenne aux prévisions budgétaires pour 2006, manifestement sous-évaluées, ont été interprétées par M. Orbán, comme un soutien implicite au gouvernement socialiste sortant, contribuant un peu plus, selon lui, à la défaite du *Fidesz*.

A ces paramètres éminemment personnels s'ajoute une prise en compte méthodique des frustrations de la population hongroise, vingt ans après la chute du système communiste. La campagne du *Fidesz* a su exploiter au mieux le ressentiment d'une large partie des Hongrois à l'égard d'une politique de libéralisation et d'ouverture du pays qui ne s'est pas traduite, selon elle, par une élévation du niveau de vie. Les Hongrois, qui se sont toujours considérés comme l'avant-garde de la démocratisation et de la modernité économique au sein de l'ancien bloc de l'Est, ont pris conscience que leur pays était désormais en retard par rapport à d'autres, à l'instar de la Slovaquie désormais membre de la zone euro.

La formation de Viktor Orbán, a également séduit une frange des électeurs en réveillant le souvenir de la Hongrie puissante du début du vingtième siècle, avant que la première Guerre mondiale et le traité du Trianon n'imposent une révision de ses frontières, la privant notamment d'un accès à la mer. Le traité du Trianon demeure, à ce titre, un élément structurant de la conscience collective hongroise. Le 90^{ème} anniversaire du traité, en juin 2010, a d'ailleurs donné l'occasion au *Fidesz* d'envoyer à Versailles 400 personnes pour manifester.

Cette conception quelque peu revancharde, tant à l'égard des précédentes équipes gouvernementales que de l'Histoire, permet de mieux comprendre le souhait du pouvoir de vouloir ouvrir nouvelle ère pour la Hongrie. Il fait notamment appel à un passé jugé glorieux pour mieux justifier une stratégie d'indépendance nationale qui se décline à tous les niveaux, politique comme économique. Ces références historiques assumées se retrouvent dans le préambule de la nouvelle Constitution hongroise, dénommé Proclamation de foi nationale. Selon ses rédacteurs, la nouvelle Loi fondamentale doit en effet permettre de définir l'identité hongroise.

La question de « l'autodéfinition de la Hongrie » n'est pas, pour autant, une nouveauté. Le premier gouvernement Orbán a ainsi fait adopter en 2000 une loi portant sur le souvenir du roi Saint-Etienne, considéré comme le fondateur de l'État hongrois, ainsi que sur la Sainte Couronne. Aux termes de cette loi, la Sainte Couronne, symbole de la « *Constitution historique* » de la Hongrie, devient un élément constitutif de la Hongrie reconnu par le droit.

La nouvelle équipe gouvernementale a souhaité poursuivre dans cette voie, estimant qu'il s'agissait là de la réponse adaptée à la crise politique, économique et morale que traverserait le pays depuis 2002. Ce faisant, le gouvernement Orbán propose une nouvelle vision de l'avenir : il n'entend pas seulement réformer le pays en vue de lui permettre de répondre à la crise économique et financière, mais bien restructurer et renforcer l'État qu'il considère comme étant en ruines, après huit ans de gestion socialiste. Le renforcement de l'État passe à, à ce titre, par une relecture de son passé en vue d'en souligner la puissance.

Il y a lieu de s'interroger sur les conséquences de cette volonté affichée de retour aux origines, notamment dans le discours tenu à l'égard de l'Union européenne par des membres du gouvernement ou de partenaires de la coalition au pouvoir. L'outrance verbale ne semble plus être l'apanage du seul *Jobbik* mais bien toucher le gouvernement, prompt à opérer certains raccourcis fâcheux. La mise en avant du passé vire, en effet, à la crispation identitaire lorsque le Premier ministre établit un parallèle, le 15 mars dernier à l'occasion de la fête nationale, entre l'occupation de son pays par les Habsbourg et la situation actuelle de son pays au sein de l'Union européenne. L'évocation

des négociations avec les autorités européennes pour l'octroi d'une aide financière fait ainsi appel au souvenir du combat pour l'indépendance mené en 1848-1849.

Il convient, par ailleurs, de relever que seule la fin de la régence de l'amiral Horthy (1920-1944) est explicitement condamnée par le *Fidesz*, pourtant prompt à dénoncer les crimes commis durant la période communiste. La Loi fondamentale indique, en effet, que la Hongrie n'a pas constitué un État souverain entre le 19 mars 1944, date de l'occupation du pays par la Wehrmacht et l'arrivée concomitante au pouvoir des Croix fléchées, parti fasciste jusque-là interdit, et la chute du régime communiste en 1989. C'est pourtant avant le 19 mars 1944 que la Hongrie, membre de l'Axe, a adopté de nombreuses mesures antisémites (interdiction des mariages mixtes, déchéance de la nationalité, quotas dans certaines professions), la franc-maçonnerie étant, dans le même temps, interdite. Il n'est sans doute pas anodin que la place du Parlement soit actuellement en cours de réhabilitation en vue de lui redonner les contours qu'elle avait en 1938, date à laquelle la Hongrie commence à récupérer, avec l'aide allemande, quelques territoires perdus avec le traité de Trianon (régions magyarophones en Tchécoslovaquie, puis Ruthénie subcarpatique en 1939 et Transylvanie du Nord en 1940, régions de la Voïvodine yougoslave l'année suivante).

Si cette lecture politique du passé et cette mise en avant de la nation hongroise se retrouvent au sein de la nouvelle Loi fondamentale, elles ne sont pas non plus sans incidence au plan sociétal. La résurgence encore limitée d'une forme d'antisémitisme, décelable pour partie dans les diatribes anti-européennes visant les « libéraux-cosmopolites » bruxellois, comme les difficultés d'intégration de la communauté rom ne sont, à cet égard, pas anodines.

3. La nouvelle Loi fondamentale hongroise

La nouvelle Loi fondamentale hongroise, adoptée par voie parlementaire le 18 avril 2011, a été ratifiée par le Président de la République le 25 avril suivant, date éminemment symbolique puisque marquant le premier anniversaire de la victoire aux élections législatives, qualifiées de « *révolution par les urnes* » par le nouveau gouvernement. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier.

Les promoteurs du nouveau texte justifient son adoption par le fait que le changement de régime en 1989 ne s'était pas traduit par la mise en place d'une nouvelle Constitution. Le texte de 1949, qui reprend les termes de la Constitution soviétique de 1936, avait été alors révisé, au terme

d'un compromis entre l'ancienne et la nouvelle élite politique. La révision a concerné une cinquantaine d'articles de la Constitution, et notamment ceux relatifs à l'élection du Président de la République ou des compétences de l'Assemblée nationale. La Cour constitutionnelle a, de son côté, interprété le texte ainsi révisé afin de préciser les nouvelles règles constitutionnelles, fondant ses décisions sur la Loi fondamentale mais aussi sur ce que son ancien président devenu ensuite Président de la République, Lázló Sólyom, dénommait la « *Constitution invisible* », soit des valeurs communes qui ne sont pas expressément mentionnées dans le texte. Ce travail jurisprudentiel a ainsi duré jusqu'au début des années 2000.

Les tentatives ultérieures de réformes constitutionnelle supposaient une majorité des deux tiers au Parlement qui s'est avérée introuvable jusqu'en 2010. C'est en ce sens que, fort de sa victoire aux élections législatives, le gouvernement Orbán s'est considéré comme mandaté par les électeurs pour rédiger un nouveau texte.

a) Un processus d'élaboration sujet à caution

La première critique concernant le texte concernait son processus d'élaboration. Une commission constituée de six experts, proches du gouvernement, avait été chargée, dans un premier temps, de préparer la réforme constitutionnelle. Un comité parlementaire *ad hoc* d'élaboration de la Constitution a, par la suite, été nommé. Présidé par un député KDNP, la majorité de ses membres est issue du *Fidesz*. Les députés socialistes et écologistes ont rapidement quitté ce comité, estimant que leur avis n'était pas pris en compte. Katalin Szili, ancienne présidente socialiste du Parlement, a *in fine* rejoint le comité, en dépit du boycott des formations de gauche. Dans son *Avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie*, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite Commission de Venise, rappelle que pour qu'un processus constitutionnel soit pleinement légitime et abouti, il doit impérativement se dérouler dans un climat apaisé, les questions constitutionnelles devant se distinguer de « *la vie politique courante* ». La Commission de Venise regrette, à ce titre, qu'il n'ait pas été possible d'instaurer un « *dialogue authentique* » entre la nouvelle majorité et l'opposition au moment de l'élaboration du texte.

La consultation de la population a, quant à elle, été limitée à l'envoi de douze questions à chaque citoyen. Seuls 11 % des ces questionnaires ont été renvoyés. Un Collège national de consultation avait été chargé de préparer ce questionnaire. Il était composé de personnalités proches de la majorité, mais également de Mme Szili. La Commission de Venise a relevé, à ce titre, dans un premier avis adopté en mars 2011, les inquiétudes qu'avait pu susciter, au sein de la société civile, la procédure d'adoption de la nouvelle

Loi fondamentale, estimant regrettable qu'elle n'ait pas été plus associée au débat.

b) Les « valeurs » hongroises

Avant la partie *État* qui détaille le fonctionnement des pouvoirs, la Loi fondamentale comporte trois chapitres – *Profession de foi nationale, Fondements et Liberté et responsabilité* – qui reprennent un certain nombre de valeurs historiques et philosophiques sur lesquelles repose supposément la Hongrie.

Les références au passé politique et religieux de la Hongrie ne doivent pas, pour autant, être surinterprétées. Le roi Saint-Etienne comme la langue magyare sont des éléments constitutifs d'une nation ancienne, elles ne suscitent pas de controverse sur la scène politique nationale. De même, si le texte relève le rôle déterminant de la religion chrétienne dans l'histoire de la Hongrie – la mention « *Bénis les Hongrois, ô Seigneur* » est même introduite -, il ne néglige pas les autres croyances et insiste sur leur nécessaire respect.

La multiplication des références historiques et l'évaluation de celles-ci ont néanmoins des incidences juridiques nettes. Les rédacteurs de la nouvelle Loi fondamentale ont ainsi considéré comme « *nulle et non avenue* » la Constitution communiste de 1949. Bien qu'aucune loi de lustration n'ait été adoptée en Hongrie, on peut comprendre pour partie ce rejet du passé. La formulation choisie n'est pourtant pas sans conséquence. Elle revient notamment à supprimer la base légale de toutes les normes adoptées avant l'adoption de la Loi fondamentale et à rejeter, dans le même temps, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Le Parlement qui a adopté la nouvelle Loi fondamentale peut, lui aussi, d'ailleurs être considéré comme illégitime.

Un doute subsiste néanmoins quant à la valeur juridique à accorder à la Profession de foi nationale, dont la rédaction a été, en partie, motivée par des raisons politiques bien précises, comme indiqué plus haut. Si l'article R paragraphe 3 de la Constitution, indique, en effet, que « *les dispositions de la Loi fondamentale doivent être interprétées conformément à la Profession de foi nationale, qui y est incorporée, ainsi qu'aux acquis de notre Constitution historique* », le concept de Constitution historique demeure notamment assez vague.

Il convient d'être relativement circonspect à l'égard du dispositif retenu par le constituant hongrois, tant 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 est ainsi de l'article L de la Constitution (chapitre *Fondements*) qui définit le mariage comme « *une union de vie fondée sur un engagement volontaire entre un homme et une femme* ». Il en va de même avec l'article II du chapitre *Liberté et Responsabilité*, au terme duquel « *toute personne a droit à la vie et à la dignité humaine ; la vie du fœtus doit être protégée dès sa conception* ». Cette obligation, qu'on peut considérer incompatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), fragilise la législation hongroise en matière d'avortement.

Il y a, par ailleurs, lieu de s'interroger dès lors que le texte constitutionnel n'incorpore pas, au sein d'une liste qui peut apparaître exhaustive, un certain nombre de principes pourtant consacrés par la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, quand bien même le chapitre *Liberté et Responsabilité* reprend en partie la structure de ladite Charte. Il est ainsi regrettable que l'abolition de la peine de mort ne figure pas dans la Constitution. L'article XV de la Loi fondamentale omet également l'interdiction de toute discrimination, celles ayant pour fondement l'orientation sexuelle. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme devrait néanmoins pousser le juge constitutionnel hongrois à intégrer l'orientation sexuelle dans le champ de la non-discrimination.

On relèvera, en outre, que le substrat idéologique du *Fidesz* pendant la campagne de 2010 transparait dans la rédaction du chapitre *Liberté et responsabilité*. Si la CEDH et la Charte de l'Union européenne mettent en avant l'individu et sa dignité, le texte constitutionnel consacre plus les devoirs du citoyen à l'égard de la communauté que les obligations de l'État vis-à-vis des citoyens. Une telle orientation de la Loi fondamentale dénote bien le rejet politique du libéralisme et de l'individualisme, mis en avant par le précédent gouvernement. La Commission de Venise a, à ce titre, souligné le fait que l'article IX de la nouvelle Constitution ne garantit pas la liberté de la presse. L'État fixe lui-même les contours de cette liberté, puisque l'article renvoie à une loi organique le soin de fixer les règles détaillées relatives à ses conditions d'exercice.

La réaffirmation des valeurs promues par le *Fidesz* n'est pas sans lien avec sa conception de l'Union européenne. L'Europe a mis en doute, selon le Premier ministre, ses valeurs fondamentales, elle « *va progressivement devenir comme l'alcool : elle est source d'inspiration en vue de la réalisation de grands desseins et empêche ensuite leur réalisation* ».

c) Un régime théoriquement parlementaire

La nouvelle Loi fondamentale reprend dans une large partie le précédent texte constitutionnel. Le régime demeure parlementaire,

le Premier ministre ne pouvant néanmoins être renversé qu'à la condition qu'un successeur soit simultanément désigné. L'initiative des lois est partagée entre le Gouvernement et le Parlement.

Le Président de la République est élu pour cinq ans par l'Assemblée nationale. Le chef de l'État, également chef des armées, dispose, quant à lui, d'un rôle d'arbitre. Il propose à l'Assemblée le nom du Premier ministre afin que celle-ci l'élise. Il dispose du droit de dissolution.

La suppression de la référence à la République dans le nom officiel du pays, la République de Hongrie devenant Hongrie, n'a en fait pas de réelle incidence sur le caractère du régime, au moins au plan théorique.

La Constitution autorise le referendum d'initiative populaire, sans toutefois qu'il ne puisse permettre une révision de la Constitution. Une telle option suscite des interrogations quant à la légitimité d'éventuelles nouvelles modifications de la Loi fondamentale ou sur les difficultés à pouvoir amender une disposition suscitant une controverse au sein de la population.

Comme le souligne la Commission de Venise dans son Avis, le texte de la nouvelle Loi fondamentale souffre à la fois d'un manque de clarté et de précision, tant dans l'enchaînement entre les dispositions que dans le fait qu'il laisse trop fréquemment à des lois organiques le soin de définir précisément un certain nombre de règles de fonctionnement. L'adoption d'une cinquantaine de lois organiques est ainsi annoncée par la Loi fondamentale, ce qui suppose une majorité des deux tiers des voix des députés présents.

La Commission de Venise s'interroge, par ailleurs, sur la création d'un Conseil budgétaire prévu par l'article 44.4 de la Constitution. Celui-ci est composé d'un président, nommé par le chef de l'Etat pour six ans, du président de la Banque centrale de Hongrie et de celui de la Cour nationale des comptes. Seul ce dernier est élu par le Parlement. Le Conseil budgétaire participe à la préparation de la loi sur le budget national et l'approuve avant son adoption, lui conférant un véritable « droit de veto ». Celui-ci peut laisser songeur de la part d'un organe ne disposant pas d'une légitimité démocratique certaine, alors que le vote du budget constitue une des caractéristiques principales du régime parlementaire.

L'article 23 de la Constitution habilite, par ailleurs, le Parlement à créer par loi organique des autorités indépendantes de régulation. Si les rédacteurs du texte insistent pour souligner que cette disposition est motivée par la volonté de créer les institutions indépendantes demandées par l'Union européenne, il convient de souligner que cette référence à l'acquis communautaire n'est pas mentionnée dans le texte et qu'il existe une crainte

réelle quant à la multiplication de telles instances, réduisant *de facto* les pouvoirs du Parlement.

L'article 24, qui concerne la Cour constitutionnelle, entérine la limitation des pouvoirs de cette juridiction entamée depuis l'arrivée au pouvoir du *Fidesz*. Suite à l'annulation de deux mesures fiscales du nouveau gouvernement, un amendement constitutionnel adopté en novembre 2010 avait ainsi limité le contrôle de constitutionnalité concernant le budget de l'État. L'article 37.4 de la nouvelle Loi fondamentale reprend cet amendement en interdisant à la Cour de se prononcer sur les textes ayant un impact sur le budget tant que la dette publique dépasse 50 % du PIB. Le droit de veto attribué au Conseil budgétaire restreint, par ailleurs, les pouvoirs de la Cour constitutionnelle. Il convient de rappeler que les 15 membres de la Cour, contre 11 auparavant, sont élus directement par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers pour une durée de 12 ans, contre 9 auparavant. Le président de la Cour est également élu par l'Assemblée nationale, alors qu'il était, jusque là, élu par ses pairs.

On relèvera, enfin, que le mécanisme de protection des droits fondamentaux est également modifié par la nouvelle Constitution. Alors que le texte précédent mettait en place quatre commissaires parlementaires ou médiateurs spécialisés chargés de garantir ces droits, l'article 30 de la nouvelle Loi fondamentale leur substitue un médiateur unique, élu par l'Assemblée nationale. Cette réduction du dispositif n'est pas sans susciter d'inquiétude quant à une éventuelle diminution des garanties actuelles de protection et de promotion des droits.

d) Le cas des minorités hongroises

L'article D du chapitre *Fondements* de la nouvelle Loi fondamentale dispose que « *guidée par la cohésion d'une nation hongroise unie, la Hongrie porte la responsabilité des Hongrois vivant hors des frontières du pays* ». Elle aide, à cet effet, au développement de leur communauté et soutient les efforts déployés pour « *maintenir leur magyarité* » et créer des « *organes collectifs d'autogestion* ».

Si la Loi fondamentale rappelle à l'article Q la compatibilité entre le droit interne et le droit international, il semble cependant que les dispositions de l'article D soient contraires à ce dernier, puisqu'il ne peut appartenir à la Hongrie de décider si les minorités magyares à l'étranger peuvent créer leurs propres institutions représentatives. Celles-ci pourraient être légitimement envisagées par les pays hôtes comme la première étape vers un irrédentisme.

De telles dispositions ne sont pas sans risque pour l'avenir des relations de la Hongrie avec ses voisins où vivent d'importantes communautés hongroises. C'est notamment le cas de la Roumanie et de la Slovaquie, tous deux membres de l'Union européenne, mais aussi de la Serbie. L'inscription dans le marbre constitutionnel de la question des minorités hongroises à l'étranger représente cependant un aboutissement pour le gouvernement Orbán. Son premier passage au pouvoir avait déjà été marqué par la volonté de conférer un statut aux personnes d'origine hongroise vivant à l'étranger, via l'octroi d'une carte d'identité, sans valeur juridique. La première loi présentée devant le nouveau Parlement en mai 2010 concernait la double nationalité. Adopté le 20 août, jour de la Saint-Etienne, le texte supprime la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité hongroise et facilite la naturalisation de personnes disposant d'un ascendant hongrois ou qui estiment probable leur origine magyare et démontrent, à cet effet, « *une connaissance de la langue* ». L'ambition du texte est de permettre aux plus jeunes de solliciter l'octroi de la nationalité hongroise, si un membre de leur famille était Hongrois avant le traité de Trianon.

Le nombre de Magyars vivant hors du pays a considérablement diminué depuis 1920, passant de 3 millions de personnes à 1,6 million en 2010. Ce chiffre demeure relativement important au regard de la population de la Hongrie qui atteint à peine 10 millions d'habitants. La distribution de passeports hongrois dans les pays voisins de l'Union européenne n'est pas sans conséquence pour l'espace Schengen dont est membre la Hongrie : Serbes ou Ukrainiens possédant la double nationalité peuvent désormais y évoluer sans contrainte.

Les minorités magyares en Europe en 2010

<i>Pays</i>	<i>Population hongroise en millions d'habitants</i>	<i>Pourcentage de la population totale</i>
Roumanie	1 447 544	6,7
Slovaquie	500 000	9,4
Serbie	355 000	4,8
Ukraine	156 600	0,3
Autriche	40 583	0,5
Croatie	22 355	0,48
Slovénie	7 713	0,4

(source : *Nouvelle gazette de Hongrie*)

La minorité hongroise représente 6,7 % de la population roumaine. Elle est surtout présente au centre du pays (à l'extrémité de l'ancienne Transylvanie hongroise) et s'avère déjà bien intégrée, représentée au Parlement local mais aussi au gouvernement. Bucarest et Budapest ont, par ailleurs, noué dans le passé un accord de partenariat qui a mis en place une commission binationale sur le sujet, chargée notamment de trouver des solutions aux problèmes administratifs posés par l'installation ou la vie de la minorité roumaine en Hongrie et de la minorité hongroise en Roumanie. L'introduction dans la Loi fondamentale de dispositions frôlant l'ingérence traduit, de fait, plus une vision idéologique qu'un réel constat des problèmes que pourrait rencontrer la minorité magyare. La nostalgie de la grande Hongrie d'avant 1920 sous-tend l'insertion d'une telle mention dans le texte constitutionnel.

Le projet de transfert des cendres de l'écrivain József Nyiro de Roumanie vers la Hongrie annoncé par le Parlement hongrois est assez révélateur de cette nouvelle stratégie du *Fidesz* à l'égard des minorités hongroises. Décédé en Transylvanie roumaine en 1953, cet écrivain a été député entre 1941 et 1944 à l'époque où la Transylvanie était rattachée à la Hongrie. Proche des fascistes, il a fui dans un premier temps l'Armée rouge en se réfugiant en Espagne. Il a, depuis l'arrivée du *Fidesz* au pouvoir, été inscrit au programme des lycées. Les autorités roumaines se sont opposées à un tel transfert, créant une polémique entre les deux gouvernements. Au-delà de ce nouveau clin d'œil à l'extrême droite, il semblerait que cette polémique serve avant tout à victimiser un peu plus la minorité hongroise en Roumanie et relancer ainsi le parti civique hongrois de Roumanie, en perte de vitesse.

La peur d'un sécessionnisme est assez nette en Slovaquie où la minorité hongroise représente près de 10 % de la population totale. Les nouvelles dispositions magyares viennent fragiliser une relation parfois délicate entre les deux États depuis la fin de la première guerre mondiale et l'éclatement de la grande Hongrie. Un accord bilatéral de 1995 a néanmoins jeté les bases d'une coopération entre Bratislava et Budapest, la question de la minorité hongroise étant couverte par ce document. La Slovaquie reconnaît, par ailleurs, le bilinguisme dans les communautés où les minorités nationales représentent plus de 20 %. Les deux chefs de gouvernement hongrois et slovaque se sont, par ailleurs, entendus ces derniers mois pour mettre en place un programme commun d'infrastructures de transport de marchandises et d'énergie entre les deux pays. Pourtant, malgré ces avancées réelles, la loi hongroise sur la nationalité a été perçue comme une provocation par le gouvernement slovaque qui a adopté dans la foulée une loi interdisant la double nationalité pour ses ressortissants.

A contrario, il y a lieu de s'interroger sur les dispositions de la Profession de foi nationale sur les minorités ethniques vivant en Hongrie.

Si le texte indique que « *les minorités ethniques vivant avec nous* » font partie intégrante de la communauté politique hongroise et de l'État, cette disposition a du mal à s'articuler avec la première phrase de la Profession de foi : « *Nous, membres de la nation hongroise* ». Il résulte de cette distinction que la Constitution reflète plus la volonté du groupe ethnique dominant que de celle de l'ensemble des citoyens. Cette prime à la magyarité, déclinée dans toute la Profession de foi nationale ne semble pas sans risque sur l'intégration des autres communautés. Il conviendra, à cet égard, d'être vigilant sur le cas des Roms en Hongrie, environ 700 000 personnes (7 % de la population locale), dont la moitié est en situation d'extrême pauvreté¹.

e) Au delà du texte, la question de la pratique du pouvoir

La controverse sur le caractère démocratique du nouveau régime politique tient peut-être moins à la Loi fondamentale qui le régit qu'à une conception du pouvoir et à une pratique. 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. Avant cela, il convient également de s'interroger sur le redécoupage électoral proposé par le gouvernement et adopté par le Parlement, qui vise notamment à réduire le nombre de circonscriptions. Le nombre de députés devrait être ainsi ramené de 386 à 199 (106 élus au scrutin uninominal et 93 sur liste). Le nombre de parrainages requis pour déposer une candidature est relevé, quant à lui, de 750 à 1 000 signatures de citoyens.

Les conséquences politiques de cette loi sont multiples. On relèvera ainsi qu'elle permet déjà au Premier ministre de resserrer l'actuelle majorité autour de lui et de limiter toute tentative de remise en cause interne au sein du *Fidesz*, tant la menace du redécoupage obère les vellétés d'indépendance. Les observateurs notent, en outre, que le redécoupage laisse d'ores et déjà entrevoir une victoire de l'actuelle coalition lors des prochains scrutins. Ces modifications auraient déjà conduit le *Fidesz* à remporter les trois dernières élections, dont les scrutins perdus de 2002 et 2006.

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. Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur la capacité à voir certains contre-pouvoirs institutionnels jouer pleinement leur rôle. Le régime monocaméral atteint, ici, ses limites.

¹ *La situation des Roms fera l'objet, à l'automne, d'un rapport de la commission des affaires européennes.*

La consolidation du pouvoir de M. Orbán est, par ailleurs, constante. Les nominations autour du nouveau Président de la République, Janos Ader qui succède à Pal Schmitt, impliqué dans une affaire de plagiat concernant son doctorat, accrédite cette thèse. Si le nouveau Président de la République est doté d'une plus forte personnalité que son prédécesseur, son élection demeure le fait du Premier ministre et le cabinet dont il dispose est pour partie composé de fidèles de Viktor Orbán.

L'absence, à l'heure actuelle, de crédibilité de l'opposition renforce cette impression. Le parti socialiste *MSzP* stagne dans les enquêtes d'opinion alors que la *Coalition démocratique* de l'ancien Premier ministre Ferenc Gyurcsany souffre d'un réel déficit de visibilité. Le *Fidesz*, quelque peu contesté en janvier dernier, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau texte constitutionnel et des lois organiques, demeure assez stable et bénéficie toujours d'un réel soutien populaire, comme en a témoigné fin janvier une manifestation de soutien à Viktor Orbán réunissant 100 000 personnes dans les rues de Budapest. On relèvera surtout que la population se sent de moins en moins représentée par les partis politiques et se désintéresse progressivement de la situation, 80 % de la population estimant, résignée, que le pays va dans la mauvaise direction.

B. LES LOIS CARDINALES : UNE CERTAINE VISION DES DROITS DE L'HOMME ET DES VALEURS FONDAMENTALES

Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son *Avis sur la Nouvelle constitution hongroise*, l'analyse de la Loi fondamentale hongroise est rendue délicate par le fait que le texte renvoie fréquemment à des lois organiques (ou lois cardinales) le soin de définir précisément les règles applicables dans plusieurs domaines.

Ce recours aux lois organiques est jugé à la fois excessif et problématique par la Commission de Venise. Elle estime, en effet, que la Constitution aurait pu être plus détaillée sur certains points à l'image du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Elle regrette, par ailleurs, avec raison qu'un certain nombre de questions fiscales ou sociales ne relèvent pas de la loi ordinaire. Un Parlement doit en effet posséder une certaine marge de manœuvre en vue d'accompagner l'évolution d'une société. Or, toute révision des lois organiques suppose une majorité des deux tiers. Le législateur pourrait se trouver, à l'avenir, dans l'impossibilité de réformer telle ou telle disposition faute d'accord dépassant la majorité simple. Il convient même de s'interroger sur la signification des futures élections dès lors qu'une majorité des deux tiers ne serait pas atteinte par la coalition ou la formation politique arrivée en tête. L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de

l'Homme, signé et ratifié par la Hongrie, stipule pourtant que les élections doivent être organisées « *dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ». La multiplication des lois organiques tend à rendre inopérante cette disposition.

Par delà ces considérations générales, il convient d'analyser plus avant plusieurs lois adoptées par la nouvelle équipe gouvernementale depuis son arrivée au pouvoir, dont quatre dans la foulée de l'adoption de la Loi fondamentale. Le marathon législatif que connaît la Hongrie depuis les dernières élections générales – 360 lois adoptées en un an – permet de préciser les contours de la révolution idéologique entreprise par le gouvernement. Ce rythme effréné est, selon le Premier ministre, dicté par la crise. C'est d'ailleurs là, à ses yeux, la grande différence avec la Commission européenne, créée à une époque « *paisible* » et agissant toujours lentement, conduisant l'Union européenne à marcher « *à reculons* ».

La réforme de la justice, la loi sur les Églises, la création de l'Autorité hongroise de protection des données ou le texte sur les médias sont, à cet égard, assez emblématiques d'un double discours de la part du gouvernement Orbán, faisant mine de prendre en considération certaines observations de la Commission européenne ou du Conseil de l'Europe tout en imposant subtilement dans le pays le respect de l'« esprit de la loi », quand bien même le texte serait *in fine* amendé.

1. L'indépendance de la justice menacée

La réforme de l'appareil judiciaire annoncée par le gouvernement hongrois 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. Elles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier. Dans son avis sur la nouvelle Loi fondamentale, la Commission de Venise avait regretté que ce texte ne mette en place qu'un cadre très général pour le fonctionnement de l'appareil judiciaire et qu'il renvoie à la loi organique le soin de le préciser. La Commission soulignait, en outre, que la Constitution ne faisait pas clairement référence au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire et que celui-ci ne voyait pas son autonomie administrative garantie. Si la loi organique concernant l'organisation et l'administration des tribunaux affirme théoriquement le principe de l'indépendance judiciaire, qualifié de « constitutionnel » à l'article 65, elle comporte cependant un certain nombre de dispositions qui contredisent nettement cet objectif.

De fait, si la Commission de Venise, sollicitée par le gouvernement hongrois, a retenu dans un avis rendu public le 19 mars dernier que le système

judiciaire précédent devait être réformé, elle rejoint les inquiétudes des observateurs sur la menace que font peser les lois organiques sur l'indépendance de la justice, soulignant que les mécanismes mis en place étaient uniques en Europe. Il semble, en effet, délicat d'avancer aujourd'hui que le droit à un procès équitable puisse être totalement garanti aujourd'hui en Hongrie

a) La réforme du Conseil judiciaire national

Le législateur a ainsi dissout le Conseil judiciaire national (OIT), l'équivalent hongrois du Conseil supérieur de la magistrature, fonctionnant de manière collégiale pour le remplacer par un Office national des magistrats (OBH), où la décision appartient en réalité à une seule personne : son président. L'OIT, présidé par le président de la Cour suprême et composé de 15 membres – Ministre de la Justice, président du Conseil national des barreaux, Procureur général, deux parlementaires nommés par les commissions « affaires constitutionnelles » et « finances » et dix magistrats du siège élus – avait constitué une avancée en Europe centrale et orientale. La Hongrie fut, en effet, le premier État à se doter d'un tel dispositif, un transfert important de compétences autrefois dévolues au Ministère de la justice étant réalisé à cet effet. L'OIT supervisait notamment l'administration de l'ensemble des tribunaux. Il disposait d'un organe administratif : le Bureau du Conseil judiciaire national (OITH), qui assumait, selon certains observateurs, la réalité du pouvoir.

Selon les promoteurs de la loi organique, l'OIT ne se réunissant qu'une fois par mois, il n'était pas en mesure de résoudre certains problèmes structurels urgents, à l'image de l'engorgement des tribunaux, notamment à Budapest. L'importance du nombre de juges en son sein conduisait, selon ses détracteurs, à un traitement corporatiste des dossiers.

Une réforme du fonctionnement de l'OIT qui se réduit à sa suppression et au transfert des pouvoirs au sein d'une structure résumée à une seule personne peut néanmoins laisser sceptique. Le président de l'Office national des magistrats disposera d'une autorité complète sur l'administration, la gestion et le contrôle des tribunaux. Il propose notamment au Président de la République les candidats au poste de juge. Il se fonde, à cet effet, sur une liste proposée par un comité des juges chargé d'évaluer les candidatures. Le président de l'OBH n'est, cependant, pas tenu par le classement contenu dans cette liste et peut donc s'en affranchir pour proposer des candidats moins bien classés au chef de l'État. Il convient de s'interroger sur la nature objective de la sélection des candidats. Le président de l'OBH dispose également de pouvoirs importants en matière de nomination des présidents de juridiction (présidents et vice-présidents de tribunaux), ses décisions n'étant pas susceptibles de recours. La procédure disciplinaire, qui n'offre pas, selon la

Commission de Venise, toutes les garanties nécessaires est également marquée par la prééminence du président de l'OBH.

Par ailleurs, au-delà de ses fonctions d'administrateur des tribunaux hongrois, le président de l'OBH est habilité à confier une affaire à une autre juridiction. Contredisant le principe d'inamovibilité des juges, le président de l'OBH peut affecter un juge à un autre tribunal, si celui-ci ferme ou si son ressort ou sa juridiction territoriale diminue au point de rendre impossible le maintien du magistrat à son poste. Un président de tribunal, dont on connaît le degré d'indépendance relatif à l'égard du président de l'OBH, peut, par ailleurs, réaffecter les juges sans leur accord à une fonction judiciaire au sein d'un autre service, tous les trois ans, pour une période maximale d'un an.

Les rédacteurs de la loi organique estiment qu'une telle réforme est opérée dans le but de protéger le pouvoir judiciaire contre une influence du gouvernement. A l'instar de la Commission de Venise, il convient de s'interroger sur le degré d'indépendance du nouvel organe, dès lors que le Président est élu directement par le Parlement à la majorité des deux tiers parmi les juges, quand bien même la durée de son mandat – 9 ans – ne coïncide pas avec celui du Parlement. On relèvera ainsi que le premier président de l'OBH élu par l'Assemblée nationale début décembre est Mme Tünde Handó, épouse de M. József Szejtő, parlementaire européen issu du *Fidesz*, connu pour sa contribution à la nouvelle Loi fondamentale et proche de l'actuel Premier ministre.

Un conseil consultatif – le Conseil national de la magistrature – composé de juges représentant les différentes juridictions, pourra émettre des avis sur les décisions de l'OBH et des recommandations sans toutefois pouvoir engager la responsabilité de son président. Rappelons, par ailleurs, que les membres du Conseil sont des juges et se trouvent donc placés sous l'autorité du président de l'OBH. Le Conseil national de la magistrature peut cependant proposer la destitution du président de l'OBH s'il estime qu'il n'est plus digne d'exercer ses fonctions. Cette destitution doit néanmoins être confirmée par un vote des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.

Une demande d'informations sur l'indépendance et les pouvoirs de l'Office national des magistrats ainsi que sur la possibilité de transférer des juges sans leur accord a été envoyée par la Commission européenne au gouvernement. La Hongrie a, dans le même temps, indiqué qu'elle entendait engager des discussions avec la Commission de Venise en vue d'amender son dispositif. La Commission européenne se réserve le droit, si aucune modification substantielle n'était apportée aux deux textes, de former un recours en infraction.

Les amendements qu'a présenté le gouvernement en mai demeurent limités et manquent surtout de précision. L'extension des compétences du Conseil national de la magistrature, chargé désormais de contrôler et de limiter le pouvoir de nomination de l'OBH et de recommander et d'encadrer le dépaysement des affaires, est néanmoins tempérée par certaines dérogations, à l'image de celle laissant au président de l'OBH la possibilité de transférer des dossiers entre juges en raison de « quotas d'affaires » : ces quotas d'affaires étant eux même définis par le président de l'OBH.

b) Le départ en retraite forcé des juges

La loi organique relative au statut et aux rémunérations des juges modifie, quant à elle, l'âge obligatoire de départ en retraite qui passe de 70 à 62 ans de façon immédiate. Les juges disposaient jusqu'alors de la faculté de demeurer en fonction jusqu'à 70 ans, l'âge d'ouverture des droits étant fixé à 62 ans. Avec le nouveau système, 236 juges sur environ 2 900 sont ainsi mis à la retraite d'office, dont un tiers des 90 juges de la Cour suprême. Cet abaissement apparaît d'autant plus brutal et illogique, que l'âge de la retraite sera progressivement relevé à 63 ans en 2014 puis à 65 ans à long terme. Aucune justification de la part du gouvernement hongrois ne semble, de fait, recevable. L'argument selon lequel une telle mesure devrait permettre d'avoir des juges plus jeunes et donc plus au fait de leurs charges, plus ambitieux et plus souples et susceptibles, en conséquence, de mieux faire face à leur charge de travail ne résiste à l'examen.

A l'instar de la Commission de Venise, il convient de s'interroger sur les motivations politiques qui entourent une telle mesure. L'effet rétroactif n'est, en effet, pas sans incidence sur l'indépendance de la justice. Toute une génération de juges, sans doute jugée réfractaire à la « révolution par les urnes » du gouvernement, se voit ainsi mise à la retraite. La crainte d'une politisation extrême de tout l'appareil judiciaire n'en est que renforcée. Par L'application de cette mesure donne, en effet, la possibilité à 1 200 juges d'être promus : il semble évident qu'aucun magistrat espérant cette promotion ne courra le risque de s'élever contre ces dispositions. On relèvera, enfin, que la formation des nouveaux juges est, quant à elle, placée directement sous la tutelle du Ministre de la justice alors qu'elle était jusqu'alors sous la responsabilité de la Cour suprême. Le principe d'une école supérieure de la magistrature avancé, en son temps, par le président de la Cour suprême, a été abandonné.

Cet abaissement de l'âge de départ en retraite a fait l'objet d'une lettre de mise en demeure de la Commission européenne adressée au gouvernement le 17 janvier 2012, dans le cadre du lancement d'une procédure d'infraction accélérée. La disposition en question remettrait, en effet, en cause les objectifs de la directive 2000/78 sur la non-discrimination au travail. Le

gouvernement hongrois a indiqué dans sa réponse qu'il pouvait repousser le départ à la retraite au-delà de 62 ans en fonction des dossiers. Une telle option n'a pas été jugée satisfaisante par la Commission qui a adressé le 7 mars dernier un avis motivé au gouvernement, dans le cadre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celui-ci disposait d'un délai d'un mois pour se conformer au droit communautaire. Faute de réponse cohérente, la Commission européenne a saisi, le 25 avril dernier, la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'une procédure accélérée. Le gouvernement hongrois a été invité à suspendre l'application de cette mesure le temps que la procédure aboutisse. Près de la moitié des magistrats ont, néanmoins, déjà été congédiés.

La Cour constitutionnelle hongroise a finalement condamné, le 16 juillet, cette disposition, estimant qu'elle représentait une atteinte à l'indépendance de la justice. La Cour annule rétroactivement son application au 1^{er} janvier. La Cour de justice de l'Union européenne tiendra, quant à elle, une audience sur ce sujet le 18 septembre prochain. La Commission entend, de son côté, observer comment cet arrêt sera pris en compte par les autorités hongroises.

c) La Cour suprême affaiblie et le Procureur général renforcé

Le législateur a également souhaité changer le nom de la Cour suprême désormais appelée *Kuria*, terme historique destiné à rappeler l'époque de la Sainte Couronne. Ce rappel du passé n'est pas la seule marque du nouveau pouvoir sur l'équivalent hongrois de la Cour de cassation. Aux termes de la loi organique sur l'organisation et l'administration des tribunaux, l'ensemble des juges de l'ancienne Cour suprême deviennent membres de la *Kuria*, à l'exception notable de son ancien président, pourtant élu pour six ans en juin 2009. L'article 114 fixe, en effet, un nouveau critère d'éligibilité : le président de la *Kuria* doit faire état d'un certain nombre d'année d'expérience de magistrat en Hongrie. Un éventuel détachement auprès d'une Cour internationale n'est pas pris en compte. Une telle disposition élimine d'office l'ancien président Andras Baka, juge à la Cour européenne des droits de l'Homme pendant 17 ans. L'hostilité de M. Baka à l'abaissement de l'âge de la retraite des magistrats n'est sans doute pas étrangère à la rédaction de l'article 114 de la loi organique, qui apparaît d'ailleurs contradictoire avec l'article 28.3 de la loi organique sur le statut et la rémunération des juges, aux termes duquel le détachement d'un juge à l'étranger pendant une longue période doit être pris en compte dans le déroulement de sa carrière.

Le Procureur général se voit doté, quant à lui, de deux nouveaux droits : celui de choisir le tribunal où sera déposé l'acte d'accusation pour les affaires d'importance quel que soit le lieu des faits ainsi que celui de participer aux sessions de la *Kuria*.

2. Loi sur les Eglises et liberté de conscience

Les Églises peuvent bénéficier en Hongrie de subventions étatiques mais aussi de dons de contribuables qui peuvent ainsi leur attribuer 1 % de leur impôt sur le revenu. Pour bénéficier du statut d'association religieuse ou d'Église, la communauté devait bénéficier du parrainage de 100 citoyens. 370 communautés religieuses ont ainsi pu bénéficier de ce système. Une soixantaine d'entre elles – les *business churches* – ne présentent pas les caractéristiques d'une association culturelle classique, à l'image de cette association de soutien psychologique des concurrents d'un concours sportif. Afin de lutter contre la dérive fiscale et budgétaire induite par une telle disposition, le gouvernement a souhaité mettre en place une procédure d'enregistrement. Une première loi en la matière, adoptée en juin 2010, avait été annulée quelques mois plus tard par la Cour constitutionnelle pour des raisons formelles.

Adoptée en juillet dernier et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la loi organique relative à la liberté de conscience et de religion et au statut juridique des églises, des dénominations et des communautés religieuses accorde ainsi un statut officiel à 14 communautés religieuses. Afin d'obtenir ce statut, les associations culturelles concernées doivent être présentes en Hongrie depuis au moins vingt ans ou avoir une histoire internationale datant de plus d'un siècle. Le parrainage de 1 000 citoyens est, par ailleurs, indispensable. Les activités de cette communauté religieuse doivent, en outre, respecter la Constitution, l'ensemble des lois et règles du pays, mais aussi la « sécurité nationale » au sens large.

Les communautés issues de l'Islam, du Bouddhisme et de l'Église méthodiste ont néanmoins été écartées de la première liste. Comme les représentants de ces trois religions, les associations n'ayant pas intégré cette première liste de quatorze Églises ont dû faire acte de candidature auprès du Parlement. Le comité des affaires religieuses de l'Assemblée nationale est, en effet, chargé d'examiner les candidatures. Il peut solliciter le vote à la majorité des deux tiers du Parlement pour confirmer son choix. Aucun appel ne peut être interjeté à l'issue du vote. 18 communautés religieuses dont celles citées plus haut ont ainsi pu obtenir ce statut en février 2012. L'Assemblée nationale a néanmoins écarté 66 autres demandes, soutenues par l'opposition. Elles pourront présenter une nouvelle requête en 2013. Les observateurs estiment entre quarante et cinquante le nombre de communautés susceptibles de bénéficier à terme de ce statut.

Si la nécessité d'éviter que certaines organisations au rapport à la foi quelque peu douteux abusent de la possibilité d'obtenir un financement public n'est pas illégitime, il convient cependant de s'interroger sur la nature

politique de la loi, dès lors que l'Assemblée nationale hongroise est sollicitée. Le Parlement apparaît, en effet, comme la seule instance apte à décider quelles organisations religieuses ou églises doivent être enregistrées. Ce point a notamment été soulevé par la Commission de Venise dans l'avis qu'elle a rendu sur cette loi, à la demande du gouvernement hongrois, le 19 mars dernier. Elle souligne, en effet, que les critères retenus, notamment le respect de la Constitution ou de la sécurité publique par ces communautés, font partie d'un ensemble de conditions excessives, fondées sur des critères qu'elle juge arbitraires pour ce qui concerne la reconnaissance d'une Église. La question du choix politique de certaines associations religieuses est notamment illustrée par le cas de la communauté juive ultra-orthodoxe du rabbin Slomó Köves, affiliée au mouvement hassidique de *Habad Loubavitch*. Certains observateurs estiment, en effet, qu'elle a pu être retenue pour concurrencer la Fédération des communautés juives de Hongrie, proche de l'ancienne majorité.

Par-delà la procédure d'enregistrement, il convient de s'interroger sur l'intégration du facteur religieux dans la politique gouvernementale. L'économie générale de la nouvelle Loi fondamentale ne laisse aucun doute quant au souhait de l'équipe en place de rappeler l'histoire chrétienne du pays. Cette démarche ne se limite pas pour autant à une simple évocation historique ou culturelle. Une loi adoptée en juin 2010 a notamment facilité les conditions de transfert des établissements scolaires publics vers les institutions religieuses privées. La loi supprime notamment l'obligation de cofinancement de l'établissement par la municipalité durant 5 ans. Dans un contexte d'endettement croissant des communes, le nombre d'écoles gérées par des communautés religieuses a augmenté de 25 %. Ces écoles bénéficient des subventions octroyées aux institutions religieuses. L'État n'a néanmoins aucun droit de regard sur leur utilisation.

Une telle évolution, qui ne suscite pas l'unanimité au sein de la majorité parlementaire, pourrait toutefois être enrayerée par l'adoption prochaine par le Parlement d'une loi sur la centralisation, destinée à permettre à l'État de reprendre le contrôle des établissements primaires et secondaires. Néanmoins, les écoles paroissiales pourraient, dans le même temps, se voir accorder le droit d'exiger un engagement idéologique de leur personnel et de leurs élèves ainsi que leur participation à la vie religieuse.

3. L'Agence de protection des données : cas d'école du double langage gouvernemental

La nouvelle Loi fondamentale a mis en place une Agence nationale de la protection des données, destinée à remplacer le médiateur chargé de la protection des données. La loi organique du 15 juillet 2011 précise

les modalités de son fonctionnement. Aux termes de celle-ci, l'Agence est indépendante et uniquement soumise au principe de légalité. Elle ne peut recevoir d'instructions et de nouvelles tâches ne peuvent lui être transmises que par le Parlement. Ses activités sont contrôlées par le Médiateur des droits fondamentaux. Le président de l'Agence est nommé par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, pour 9 ans. La loi organique est ainsi censée répondre aux réserves émises par la Commission de Venise dans son avis sur la Constitution.

La Commission européenne s'interroge, néanmoins, sur la réalité de l'indépendance de cette agence. La loi organique qui l'institue pourrait, en effet, violer l'article 16 du Traité sur l'Union européenne et contrevenir à l'article 8.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle est également en contradiction avec la directive 95/46/CE sur la protection des données. Le nouveau dispositif laisse, en effet, la possibilité pour le Président de la République – agissant sur proposition du Premier ministre – de révoquer le nouveau responsable de la protection des données pour des raisons qui apparaissent à la Commission européenne à la fois trop larges et trop vagues. Une lettre de mise en demeure a été adressée, à ce titre, au gouvernement hongrois le 17 janvier dernier. Les réponses fournies par le gouvernement hongrois n'ont pas été jugées satisfaisantes. Un avis motivé a en conséquence été adressé au gouvernement le 7 mars. La Hongrie a modifié sa législation le 3 avril dernier afin de tenir compte de certaines de ses observations. La possibilité pour le chef d'État de révoquer le responsable de l'agence a ainsi été supprimée.

Si la Commission a annoncé qu'elle allait lever certaines de ses réserves sur ce texte, elle a néanmoins rappelé que le gouvernement hongrois, en créant cette Agence, avait souhaité mettre fin au mandat de l'ancien contrôleur de la protection des données, nommé en septembre 2008 pour un mandat de 6 ans. Le droit de l'Union européenne met pourtant en avant l'indépendance personnelle du contrôleur de la protection des données, quand bien même l'autorité qu'il a sous son contrôle devrait être réorganisée. La Hongrie n'a pas tenu compte, à ce sujet, des observations de la Commission. Celle-ci a donc décidé, le 25 avril dernier, de transmettre cette affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne.

4. La loi sur les médias et la liberté de la presse

a) Un texte amendé sous la pression de la Commission européenne et de la Cour constitutionnelle

La loi sur les médias est entrée en vigueur un an avant la nouvelle Constitution, en janvier 2011. Examinée en moins d'un mois, ce texte imposant – 200 pages – porte sur les conditions d'exercice de tous les médias audiovisuels mais aussi électroniques (presse en ligne et blogs) ainsi que sur la presse écrite. Elle institue notamment une Autorité nationale des médias et des communications (NMHH), dotée d'un organe exécutif, le Conseil des médias (MT), dont les 5 membres sont élus par le Parlement. Le président de l'Autorité est, quant à lui, nommé par le Premier ministre. Tous les médias audiovisuels mais aussi électroniques doivent s'enregistrer auprès de cette autorité.

La rédaction initiale du texte indiquait que les médias ne pouvaient contribuer à blesser les minorités, les Églises, les groupes religieux, les peuples et les nations. Elle était doublée d'une obligation pour les médias, publics comme privés, de corriger des informations jugées « partiales, d'atteinte à l'intérêt public, l'ordre public et la morale » et de fournir en conséquence une information « équilibrée » sous peine de se voir infliger de très lourdes amendes financières par la NMHH.

Le montant des amendes infligées pouvait aller jusqu'à 10 millions de forints (plus de 36 000 euros) pour les hebdomadaires, les magazines et les portails de nouvelles, jusqu'à 25 millions (90 000 euros) pour les quotidiens, jusqu'à 50 millions (180 000 euros) pour les médias électroniques, voire atteindre 200 millions (730 000 euros) pour les chaînes de radio et de télévision. Les particuliers, à l'image des blogueurs, étant susceptibles de se voir infliger une amende équivalant à 2 millions de forints (7 250 euros), soit environ une année et demi de salaire moyen net en Hongrie.

La NMHH avait également le droit d'avoir accès aux documents avant leur publication, les journalistes devant révéler leurs sources sur les questions relevant de la « sécurité nationale » ou de la « protection de l'ordre public ».

La loi prévoyait, en outre, le regroupement dans une même entité de la télévision nationale publique MTVA, de la radio nationale publique MR, de la télévision par satellite Duna TV et de l'agence de presse MTI. Ce regroupement a conduit à plus de 1 000 licenciements répondant, selon les observateurs, tout autant à un souci de rationalité qu'à des motivations

politiques certaines. 500 journalistes ont ainsi été limogés au sein de l'agence de presse MTI.

La publication de la loi a conduit la Commission européenne à intervenir alors que la Hongrie s'apprêtait à accéder à la présidence de l'Union européenne. La commissaire chargée de l'agenda numérique, Mme Nelly Kroes, a invité le 21 janvier 2011 le gouvernement hongrois à réviser le texte afin d'amender les dispositions concernant l'obligation de fournir une information équilibrée, qu'elle juge en contradiction avec le principe de proportionnalité et le droit fondamental de liberté d'expression prévu par la Charte des droits fondamentaux. Elle pointait aussi le non-respect par le texte du principe du pays d'origine, contenu dans la directive Services médias audiovisuels du 10 mars 2010. La procédure d'enregistrement de tous les médias audiovisuels était, par ailleurs, considérée comme un obstacle injustifié pour tous les fournisseurs de médias qui souhaitent s'établir en Hongrie. Le gouvernement hongrois disposait d'une quinzaine de jours pour modifier le texte, sous peine de voir ouvrir une procédure de mise en demeure.

La loi sur les médias a été, en conséquence, révisée en mars 2011, afin de prendre en compte ces observations. Plusieurs points ont ainsi été amendés : l'obligation de traitement équilibré ne concerne plus les services de médias audiovisuels, l'État hongrois ne peut plus sanctionner un média basé dans un autre pays, l'obligation d'enregistrement des sites internet auprès de la NMHH est abandonnée.

La NMHH ne peut plus, par ailleurs, obliger les journalistes à révéler leurs sources, cette prérogative revenant à un tribunal ou à une autorité d'investigation.

Aux termes de la loi modifiée, le Conseil des médias (MT) définira le nombre de chaînes de télévision et de stations de radio autorisées à émettre. Les licences sont par ailleurs renouvelées tous les sept ans. Les radios et télévisions devront, en outre, consacrer 35 % de leurs programmes à des œuvres hongroises. Par ailleurs, les amendes pour infraction à la loi infligées par le NMHH relèvent désormais de l'impôt public et pourront donc, en cas de non-paiement, faire l'objet de saisies sur les avoirs des entreprises du secteur des médias.

La Cour constitutionnelle hongroise a, le 19 décembre 2011, rendu un arrêt qui annule plusieurs dispositions de la loi, en particulier celles liées à la réglementation du contenu des médias et à la protection des sources d'information des journalistes. Les pouvoirs du Conseil de médias sont également revus à la baisse en ce qui concerne le contrôle du contenu des médias. La Cour avait donné au législateur jusqu'au 31 mai dernier pour amender à nouveau le texte.

Les amendements adoptés le 28 mai dernier par le Parlement renforcent, notamment, la protection des informateurs des journalistes qui ne seront tenus de révéler l'identité de ceux-ci qu'à la condition qu'un tribunal ne le juge indispensable pour la résolution d'une enquête sur un acte criminel passible d'au moins trois ans de prison.

b) Au delà du texte révisé : autocensure et pressions

En dépit de ses révisions successives, le texte a favorisé l'émergence d'une certaine autocensure au sein des médias hongrois et contribuer à un appauvrissement réel du contenu qu'ils proposent.

La qualité de l'information est ainsi sujette à caution dans les médias publics. Les licenciements constatés au sein de l'agence MTI n'ont pas été, à ce titre, sans conséquence, alors que ses dépêches constituent la première source d'information pour la radio et la télévision publiques. Celles-ci peuvent être considérées comme le relais complaisant de l'équipe gouvernementale. Il n'est, ainsi, pas anodin que le Premier ministre participe chaque vendredi matin à une émission sur *Kossuth radio*, la radio publique. La télévision publique est, par ailleurs, au centre d'une polémique en Hongrie pour avoir flouté le visage d'un ancien président de la Cour suprême de Hongrie, M. Zoltan Lomnici, critique à l'égard du gouvernement Orbán, afin qu'il n'apparaisse pas en arrière plan dans un reportage sur *Duna TV*. Alors même que ce reportage était plutôt favorable au gouvernement. Pour protester contre cette manipulation d'informations, deux journalistes de la télévision publique ont entamé une grève de la faim le 10 décembre dernier. Ils ont été licenciés deux semaines plus tard.

Les médias privés ne constituent pas, quant à eux, de véritables contre-pouvoirs. Les deux chaînes dominantes, *TV2* et *RTL Klub*, proposent ainsi 90 % d'émissions de divertissement ou de télé-réalité. La proximité de la direction de TV2 avec Viktor Orbán est, par ailleurs, notoire. Seule la chaîne ATV programme quotidiennement un débat politique, même si son indépendance est contestée. Sa diffusion est, de surcroît, restreinte : 10 % de la population, essentiellement localisée à Budapest.

La presse écrite, fragilisée comme partout par la concurrence d'Internet, est confrontée, quant à elle, à des difficultés financières certaines. Celles-ci sont d'autant plus aiguës si le journal concerné est proche de l'opposition. La Loterie nationale, considérée comme le plus gros investisseur publicitaire, ou les grandes entreprises publiques ne passent plus aucune publicité dans les journaux d'opposition que sont *Nepszabdasag* ou *Nepszava*. Les grands groupes privés sont également incités à ne plus acheter d'encart dans ces quotidiens, sous peine de perdre des marchés publics pour lesquels ils concourent. De telles pressions pourraient s'expliquer si les tirages des

journaux étaient conséquents et menaçaient gravement le pouvoir en place. Il convient pourtant de rappeler que *Nepszabdasag*, premier quotidien du pays, est lu par 60 000 personnes en Hongrie, principalement à Budapest. Viktor Orbán estime néanmoins que cette presse de gauche est une des responsables des échecs électoraux de 2002 et 2006.

On relèvera, en outre, que les amendements ou les décisions judiciaires favorables aux médias ne suffisent pas à leur permettre d'exercer pleinement leur métier. Le cas de la radio *Klubradio* est, à ce titre, assez emblématique. Radio mêlant informations et divertissements, elle consacre un quart de sa programmation à la musique contre 60 % pour les émetteurs publics. Une émission phare « Parlons-en », animé par un journaliste proche de l'opposition, attire, quant à elle entre 300 000 et 500 000 auditeurs quotidiennement. Le ton critique à l'égard du gouvernement contribue à faire de ce média un des derniers bastions de l'opposition.

Anticipant l'expiration de sa licence pour la fréquence qu'elle utilisait, la radio a répondu, il y a deux ans, à un appel d'offres pour l'octroi d'une nouvelle position sur la bande FM. Ayant obtenu cette fréquence, elle a signé, à cet effet, un contrat. La NMHH a, cependant, dénoncé ce contrat. L'action menée en justice par l'émetteur a confirmé en première instance la valeur du contrat. Le Conseil des médias a immédiatement fait appel. Dans le même temps, *Klubradio* a répondu à l'appel d'offres pour le renouvellement de sa fréquence historique, au terme duquel elle est arrivée derrière une radio inconnue, *Autoradio*. Considérant que le cahier des charges de celle-ci ne répondait pas au cahier des charges de l'appel d'offres, *Klubradio* a intenté une action en justice. La Cour d'appel de Budapest, la plus haute instance du pays, a ainsi rejeté le 14 mars dernier le dossier d'*Autoradio*, sans toutefois désigner *Klubradio* comme vainqueur.

Les problèmes de cette antenne critique à l'égard du pouvoir ne sont, de fait, pas résolus. *Klubradio* peut continuer à émettre sur son ancienne fréquence mais est soumise à un régime payant d'autorisation temporaire, renouvelable tous les deux mois. Ce qui n'est pas sans conséquence sur l'équilibre financier de la station : la station est, en effet, au bord de la faillite. Pire, les amendements adoptés le 28 mai dernier renforcent les marges de manœuvres du Conseil de médias en lui laissant la liberté de ne pas tenir compte d'une décision de justice attribuant une fréquence au vainqueur d'un appel d'offres. Par ailleurs, la loi amendée stipule qu'une fréquence ne pourra être attribuée que dans le cadre de procédures lancées par le Conseil des médias. La décision dont avait bénéficié *Klubradio* concernant l'attribution d'une nouvelle fréquence en 2010 peut donc être considérée comme nulle et non avenue. La radio est, en conséquence, quasiment condamnée à disparaître.

A ces difficultés juridiques s'ajoutent des pressions moins subtiles. M Attila Mong, éditorialiste pour le site *Origo*, très critique à l'égard du gouvernement, a ainsi cherché à utiliser le réseau social *Facebook* pour relayer son souhait de rencontrer les hommes d'affaire qui entourent l'équipe Orbán. Le journaliste a immédiatement subi des menaces, qui l'ont contraint à quitter *Origo* et à fermer sa page *Facebook*. Il vient d'obtenir une bourse d'études pour les États-Unis.

*

Le cas des médias est assez révélateur du climat politique dans lequel évolue la Hongrie. Il montre surtout les limites, pour partie légitimes, de l'intervention du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne dans les affaires internes d'un État membre. Si le gouvernement hongrois a tenu compte des réserves exprimées par la Commission européenne mais aussi celles du juge constitutionnel, il n'en demeure pas moins que l'esprit de la loi a déjà conditionné tout ou partie de la presse locale. Il y a fort à craindre, qu'en dépit des procédures accélérées lancées par la Commission sur la question des juges ou sur celle de l'Agence de protection des données, le temps profite également au gouvernement hongrois pour laisser s'installer sur place un cadre favorable à ses intérêts, assimilable à une véritable appropriation de l'État.

Si la démarche de la Commission européenne doit être soutenue, il convient de suivre également les suites qui seront données à la résolution adoptée par le Parlement européen le 16 février dernier. Celle-ci reprend les observations de la Commission en y ajoutant des réserves sur le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, sur la nouvelle loi électorale et sur la loi sur les Églises. Au terme de cette résolution, la commission des libertés civiles a été chargée de rédiger un rapport qui pourra proposer, le cas échéant, au Parlement européen d'inviter le Conseil à vérifier si la Hongrie contrevient aux valeurs de l'Union européenne et à agir conformément à l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Celui-ci dispose qu'en cas de violation grave et persistante par un État membre « *des valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil* ».

Il n'existe pourtant pas, à l'heure actuelle, de consensus sur l'application de l'article 7, tant au Parlement européen – le groupe PPE, auquel est affilié le *Fidesz*, est assez réservé sur le dossier hongrois – qu'au sein du Conseil où la Hongrie peut bénéficier de l'appui de certains pays d'Europe centrale et orientale. Le double langage de Viktor Orbán, conciliant à Bruxelles et souverainiste acharné à Budapest, pourrait néanmoins lasser rapidement. Sa volonté de voir renforcer l'autonomie des minorités hongroises chez deux de ses partenaires de l'Union européenne ne pourrait pas non plus être sans conséquence.

La situation économique du pays et le besoin vital d'une aide financière pour faire à ses engagements en 2012 pourraient également constituer un moyen de pression sur le gouvernement hongrois. La Commission a d'ailleurs souhaité conditionner le versement d'une aide financière à Budapest à la révision de sa réforme judiciaire.

II. UN DIRIGISME ÉCONOMIQUE À REBOURS DES INTÉRÊTS DU PAYS

La crise économique et financière qui affecte la Hongrie depuis 2004 n'a pas été sans incidence sur l'atmosphère politique hongroise. La victoire des socialistes du MSZP aux élections législatives d'avril 2006 a été suivie immédiatement de l'aveu, par le Premier ministre de l'époque, d'un échec de la politique en matière de stabilisation financière menée par ses équipes entre 2002 et 2006. La nouvelle législature a donc été dédiée à la réforme budgétaire, le déficit qui représentait plus de 9 % du PIB en 2006 étant ramené à 3,8 % deux ans plus tard. Deux mesures symbolisent cette rigueur : l'adoption d'une taxe sur toute consultation médicale et l'augmentation des droits d'inscription à l'université. Le *Fidesz*, alors dans l'opposition, a demandé et obtenu l'organisation d'un referendum sur ces mesures en mars 2008. Celui-ci s'est conclu par un rejet massif, 83 % de la population votant contre, et par l'éclatement de la coalition gouvernementale, incapable de s'entendre sur le rythme des réformes à imposer au pays.

Le gouvernement technique qui succède à celui de M. Gyurcsany poursuit néanmoins un programme d'austérité. Dirigé par Gordon Bajnai, ministre de l'Économie sortant, il fait voter un gel des salaires et la suppression du treizième mois dans la fonction publique ainsi que le gel des pensions de retraite et la suppression de certaines aides versées aux familles. Il convient de rappeler que la Fonction publique emploie plus de 7 % de la population hongroise et que 3 millions de personnes sont retraitées. Le traitement des ministres est, quant à lui, symboliquement réduit de 15 % alors que le chef du gouvernement fixe sa propre rémunération à 1 forint. M. Bajnai estimait à la veille du scrutin de 2010 que la politique rigoureuse mise en place par son gouvernement devait permettre à la Hongrie d'intégrer la zone euro à l'horizon 2014.

Le succès relatif de ce programme de rigueur ne saurait occulter la violence de la crise économique à la veille du scrutin de 2010. L'économie hongroise s'est ainsi contractée de 6,7 % en 2009, alors que l'inflation atteignait 4 % par an. Le taux d'emploi était en 2009 en-deçà des 50 %.

Le retour du *Fidesz* au pouvoir va cependant remettre en cause cette option. S'il ne rompt pas totalement avec les mesures de rigueur, comme en témoignent le plan Széll Kálmán adopté en mars 2011, un certain nombre de choix idéologiques contribue à fragiliser un peu plus la situation économique de la Hongrie et à atteindre notamment sa capacité à attirer durablement les investisseurs. Cette politique économique, qui confine parfois à l'improvisation, hésite entre souverainisme et respect partiel des règles communautaires.

A. UNE ÉCONOMIE ATONE, FRAGILISÉE PAR LES OPTIONS IDÉOLOGIQUES DU GOUVERNEMENT

1. Un pilotage politique de l'économie à courte-vue

La philosophie économique du gouvernement Orbán se résume pour l'essentiel à une contestation du libéralisme, jugé responsable de la crise que traverse le pays depuis près de dix ans. 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. Viktor Orbán entend, à cet effet, s'inspirer du modèle des dragons du Sud-Est asiatique, quand bien même la réalité économique de son pays est toute autre. C'est à l'aune de cette ambition qu'il convient d'analyser les investissements récents de l'État dans l'industrie automobile ou dans le secteur énergétique. Le rachat des 21,2 % du groupe pétrolier et gazier MOL, détenus par l'opérateur russe *Surgutneftegas*, illustre cette stratégie. L'ensemble des économistes indépendants du pays relève cependant qu'une telle option est tout aussi coûteuse (1,88 milliard d'euros alors que le déficit public s'élève à 3,6 milliards d'euros) qu'inadaptée. Par ailleurs, même si le montant est élevé, il demeure inférieur au prix du marché, ce qui suppose, sans doute, des contreparties : élargissement des capacités de la centrale de Paks ou concessions dans la future négociation de l'accord de fourniture de gaz avec Gazprom qui devrait s'ouvrir en 2015. De telles conditions mettraient à mal le discours officiel de lutte pour l'indépendance énergétique hongroise et de réduction de l'influence russe.

Le cas de l'industrie automobile est également assez révélateur de cette volonté gouvernementale de soutenir artificiellement le secteur manufacturier sans toutefois arriver à l'affranchir définitivement du lien qui l'unit aux grandes puissances européennes : la Hongrie reste une terre d'accueil pour les filiales des grandes entreprises que sont *Daimler*, *Audi*, *Opel* ou *PSA*. Il est indiscutable que l'activité industrielle constitue le principal moteur de la croissance hongroise. Toutefois, en subventionnant les investissements de ces sociétés, Budapest ne jette pas les bases d'une stratégie de développement autonome, plus en phase avec son idéal revendiqué d'indépendance économique nationale. Il n'écarte pas, en outre, la menace d'une délocalisation à moyen terme de cette production.

Taux de croissance du PIB et de la production industrielle (en %)

	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	+ 1	+ 0,6	- 6,8	+ 1,3	+ 1,7
Production industrielle	+ 8,1	- 1	- 17,3	+ 9,9	+ 3

(Source : Service économique de l'Ambassade de France en Hongrie)

Ce parti-pris industriel fait dépendre la croissance des exportations. Or, si celles-ci étaient encore dynamiques l'année dernière contribuant à maintenir le taux de croissance au-dessus de 1 %, elles pâtissent aujourd'hui d'une baisse de la demande externe en provenance de la zone euro.

a) L'éviction progressive des sociétés étrangères du secteur des services

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 stratégie se heurte pourtant à une réalité, celle des difficultés maintes fois soulignées des sociétés hongroises à se moderniser ou à faire face aux difficultés du marché, comme en témoigne la faillite de la compagnie aérienne *Malev*. Cette nouvelle approche économique idéologiquement marquée apparaît, de surcroît, à rebours des règles propres au marché commun dont la Hongrie est membre.

Le cas des concessions de service public de distribution et de traitement des eaux à Budapest attribuées à Suez est assez révélateur. Le maire, membre du *Fidesz*, estime en effet que le contrat conclu est défavorable à sa commune et que le groupe franco-belge abuse de sa position dominante pour surfacturer les services. La mairie souhaite ainsi récupérer la part de capital dévolue à Suez et à son partenaire allemand RWE au sein de la compagnie des eaux en l'achetant à un prix légèrement inférieur à celui de 1997, date de l'entrée de Suez sur ce marché, soit 51 millions d'euros. La mairie menace, faute d'accord, d'annuler le contrat. La ville n'exclut pas de contracter un nouveau crédit pour assurer le fonctionnement de la compagnie ni de créer de nouveaux impôts sur les services de base, comme l'eau, l'électricité ou le gaz. La mairie *Fidesz* de Pecs avait également agi de la sorte, fin 2009, en annulant le contrat avec Suez. Elle a, depuis, été condamnée à verser des dommages et intérêts par la Cour suprême. La gestion locale

n'apparaît pas pourtant garantie de succès. La société des transports de Budapest, la BKV, au matériel datant du régime communiste, est ainsi proche de la faillite, non sans avoir annulé un contrat de 247 millions d'euros avec *Alstom* destiné à rajeunir son parc de tramways.

Ces stratégies municipales, préoccupantes au regard des règles communautaires, sont pourtant en accord avec la politique gouvernementale, comme en témoigne le cas des tickets restaurant, dont le marché était, jusqu'à la fin de l'année dernière, partagé entre la *Sodexo*, *Edenred* et *Accor*, trois entreprises françaises. Le Parlement a, depuis, adopté une loi faisant du ticket un monopole d'État à compter du 1^{er} janvier 2012 et mettant en place des conditions discriminatoires visant les activités des ces sociétés dans d'autres gammes de produits. La Commission européenne s'est d'ailleurs saisie de ce dossier.

La grande distribution est, de son côté, fragilisée par l'adoption de nombreuses lois et en premier lieu l'adoption d'une taxe de crise en octobre 2010. Si les chaînes de distribution locales échappent peu ou prou à cette réglementation en raison de leur construction juridique (le chiffre d'affaires qui est pris en compte est celui de chaque société franchisée), il en va différemment pour les groupes étrangers, la taxe se basant sur le chiffre d'affaire du groupe. La loi a même pris en compte la situation particulière du groupe franco-belge *Delhaize*, qui dispose de trois enseignes en Hongrie. Le texte prévoit le cumul du chiffre d'affaires de ces trois enseignes pour le paiement de la taxe. Une telle évolution a conduit le groupe à annoncer son retrait du marché hongrois. D'autres entreprises dans d'autres secteurs ont également quitté le pays, suite aux changements de réglementation à l'image d'EDF, de *Daikin* ou de TDF. Certains observateurs s'interrogent sur les bénéficiaires de ces nouvelles dispositions pro-hongroises, manifestement proches du pouvoir. Il n'y a en tout cas pas lieu de s'étonner de voir la Hongrie passer en un an, chez les entrepreneurs allemands, du quatrième rang des pays membres de l'Union européenne propice aux investissements au dixième.

Cette stratégie assumée d'éviction des sociétés étrangères peut laisser sceptique tant elle n'est pas sans conséquence sur la croissance puisqu'elle crée les conditions d'une insécurité juridique pour tout investisseur. Elle se heurte à une limite, celle de l'Union européenne, la Commission s'intéressant de près aux dispositions récemment adoptées touchant l'urbanisme commercial qui écarte implicitement les grandes entreprises étrangères, la vente au détail de tabac, la gestion des déchets ménagers ou la distribution du courrier. Il convient néanmoins de relever que toute démarche de la Commission, même dans le cadre d'une procédure accélérée, conforte le gouvernement hongrois. Le temps que devrait mettre la Cour de justice pour

rendre sa décision est forcément trop long pour des entreprises qui sont, sur place, progressivement asphyxiées.

Ces entorses aux règles du marché intérieur peuvent conduire à s'interroger sur la sincérité de l'engagement européen du gouvernement. Le double langage tenu à Bruxelles et à Budapest par le chef du gouvernement ou ses ministres atteste d'un euroscepticisme croissant. Le soin d'inscrire dans la Constitution le fait que le forint constitue la monnaie du pays illustre un peu plus cet état d'esprit. L'objectif d'une adhésion à terme à la zone euro était pourtant une opportunité envisagée par le précédent gouvernement à moyen terme.

b) Les banques jugées responsables de la crise

Le secteur bancaire a, dans le même temps, été frappé par différentes mesures, censées tout à la fois permettre au gouvernement d'augmenter ses recettes et afficher, vis à vis de la population, une certaine fermeté à l'égard du monde financier, jugé pour partie responsable des difficultés économiques rencontrées par le pays. On notera ainsi la création d'une taxe de solidarité et d'une taxe de crise, la nationalisation des fonds de pension relevant du deuxième pilier retraite, le moratoire sur les saisies immobilières ou la mise en place d'un dispositif de remboursement anticipé des prêts hypothécaires en devises.

Le plan d'aide aux ménages endettés en devises étrangères fait, à cet égard, figure de symbole du volontarisme de l'État en matière financière mais aussi de son échec patent. La dépréciation du forint a notamment contribué à rendre difficile, voire impossible, le remboursement de prêts le plus souvent immobiliers, libellés pour l'essentiel en francs suisses. La part des devises dans le taux d'endettement des ménages atteint, en effet, 60 %. Un premier plan a ainsi été mis en place en juin 2011 permettant de reporter à une échéance plus lointaine le différentiel entre le taux du marché et un taux de change fixe de référence. Constatant l'impact limité de ce plan, le Parlement a mis en place un deuxième dispositif, plus radical permettant aux ménages de rembourser en une seule fois leurs crédits à des taux de change fixé par l'État, inférieurs de 25 % au cours de l'euro sur le marché. Les pertes pour les banques seraient ainsi estimées à 100 millions d'euros. Si la visée sociale d'un tel dispositif est compréhensible, les conséquences semblent avoir largement été sous-estimées par le gouvernement, comme l'a relevé la Banque centrale européenne (BCE) dans un avis rendu le 4 novembre 2011. Les motivations politiques ne sont pas non plus absentes de ce plan. Le *Jobbik* entendait, en effet, déposer une pétition début septembre 2011 sur la question des ces prêts et la défense du « logement hongrois ».

Ces mesures peuvent laisser songeur au regard de la forte dépendance du financement de l'économie locale à l'égard des banques étrangères, mais aussi compte tenu de la détention par ces établissements de bons du trésor hongrois. La première banque autrichienne, *Erste Group*, a ainsi indiqué qu'elle envisageait de renforcer sa présence en Europe de l'Est, à l'exception de la Hongrie, où le groupe bancaire pourrait plutôt licencier 15 % de ses effectifs et fermer une quarantaine de ses 184 agences. Le groupe *Banques populaires* s'interroge également sur les conditions du maintien de sa présence dans le pays. Au delà du cas des banques étrangères, les pertes annoncées ne sont pas sans conséquences pour de banques hongroises déjà fragiles. La BCE note également les externalités négatives d'un tel plan : pressions sur le forint, augmentation des primes-risques pays, contraction des financements et donc ralentissement de la croissance. L'adoption de ce plan a d'ailleurs été suivie par la mise sous surveillance de sept banques hongroises par l'agence de notation *Moody's*. La dégradation de la note de l'Autriche par *Standard & Poor's*, le 13 janvier dernier, n'est pas non plus sans lien avec la menace que fait peser le risque hongrois sur les banques autrichiennes.

L'annonce de la mise en place d'une taxe sur les transactions financières pourrait contribuer à rendre encore plus délicate la situation des banques en Hongrie. Censée rapporter 300 milliards de forints (autour d'un milliard d'euros), elle intégrerait notamment les transactions entre les établissements bancaires et la Banque centrale de Hongrie. Ce projet, qui n'est pas le même que celui actuellement au débat au sein de l'Union européenne, a bien sûr été avancé sans concertation préalable avec la Banque centrale européenne.

c) Une réforme fiscale en trompe-l'œil

La réforme de la fiscalité traduit également une vision idéologique dépourvue de connexion avec la réalité. La loi organique du 23 décembre 2011 introduit un taux unique de 16 % pour l'impôt sur le revenu. Il convient en premier lieu de s'interroger sur l'inscription, au sein d'une loi organique difficilement révisable, d'un principe fiscal et d'un taux d'imposition. Comme l'a remarqué le Fonds monétaire international (FMI), ce moyen de procéder constitue une réelle contrainte pour la gestion macro-économique du pays. Il est également permis de douter de l'efficacité d'une telle mesure. Si l'ambition recherchée, à savoir la relance de la consommation, est simple à saisir, sa traduction se heurte à une réalité : cet impôt bénéficie plus aux classes moyennes et supérieures, dont la propension à consommer est considérée comme faible. On relèvera, en outre, que l'augmentation du salaire minimum de 18 % souhaitée par le gouvernement afin de compenser les effets de cette *flat tax* sur les faibles revenus, jusque-là exonérés d'impôt, se traduit par une augmentation de l'épargne plus que de la consommation.

Par ailleurs, alors que le pays voit son endettement progresser, cette réforme fiscale devrait conduire à une diminution des rentrées fiscales d'environ 500 milliards de forints (1,8 milliard d'euros). Le gouvernement a souhaité, pour atténuer ce manque à gagner, augmenter sa taxe sur les jeux, le tabac, l'alcool et le gazole. Il a, dans le même temps, introduit une contribution fiscale exceptionnelle pour toute personne touchant plus de 750 euros par mois (le salaire moyen atteignant 450 euros mensuels) et augmenté la TVA de 25 à 27 %, soit le taux le plus haut enregistré au sein de l'Union européenne. Ce type de disposition fragilise *de facto* la réalité de la *flat tax*.

Ultime signe de cette idéologisation extrême de la politique fiscale du gouvernement, l'expérimentation, dans certaines régions, d'une taxe sur les chiens d'origine non-hongroise laisse également songeur. Bien qu'anecdotique, elle témoigne tout à la fois de la dérive nationaliste empruntée par le gouvernement que d'une quête éperdue de nouvelles rentrées fiscales.

2. Les menaces sur l'indépendance de la Banque centrale de Hongrie

Adoptée le 30 décembre dernier, la loi organique sur la Banque centrale peut être analysée comme une nouvelle tentative du gouvernement de renforcer le poids de l'État dans le domaine économique et financier, au mépris de principes fondamentaux comme celui de l'indépendance du banquier central.

La première rédaction de la loi prévoyait, en effet, que le Gouverneur de la Banque centrale ne pouvait plus choisir ses adjoints, désormais nommés par le chef du gouvernement. Leur nombre passait de 3 à 2. Le Conseil monétaire, en charge de la définition des taux d'intérêt, était, quant à lui, élargi à 9 membres contre 7 auparavant, tous nommés par le Parlement. Tout concourrait à une dilution des pouvoirs du Gouverneur.

La Banque centrale de Hongrie avait, par ailleurs, obligation de soumettre au gouvernement les agendas du Conseil monétaire. La présence d'un représentant du gouvernement lors de ses réunions était également autorisée.

Le texte permettait à terme une fusion de la Banque centrale et de l'Autorité de supervision des institutions financières (PSZAF). Cette fusion permet de soumettre le Gouverneur de la Banque centrale à l'autorité d'un échelon supérieur. La loi retenait également le principe d'une dissolution du Conseil monétaire dès lors que la Hongrie aurait adopté l'euro.

La Commission européenne s'est rapidement interrogée sur la compatibilité de la loi avec les articles 127 et 130 du traité sur l'Union européenne ainsi qu'avec l'article 14 du Statut du système des Banques centrales et de la Banque centrale européenne. Elle a, à cet effet, engagé une procédure d'infraction accélérée le 17 janvier 2012, adressant dans le même temps une lettre de mise en demeure. La réponse du gouvernement hongrois a donné lieu à une demande d'explications complémentaires par lettre administrative, en ce qui concerne notamment la rémunération du Gouverneur de la Banque centrale. Le gouvernement a, en effet, décidé en septembre 2010 de réduire de 75 % la rémunération du Gouverneur, ce qui peut être assimilé à une forme de pression pour le départ de M. Andras Simor, actuel titulaire du poste, assez critique à l'égard de la politique économique menée.

Les réserves exprimées par la Commission se sont traduites par une révision des dispositions contestées : suppression de l'obligation de soumission de l'agenda du Conseil monétaire, suppression de la participation d'un membre du gouvernement aux réunions de celui-ci, suppression de la possibilité de fusion avec la PSZAF. La Commission a, en conséquence, décidé le 25 avril de mettre fin à la procédure d'infraction, seules les questions liées au plafonnement des salaires et au serment du Gouverneur au gouvernement étant susceptibles d'être transmises ultérieurement à la Cour. Les autorités hongroises devaient, dans le même temps, se rapprocher de la Banque centrale européenne (BCE) en vue de trouver un accord sur plusieurs points.

Après le rejet d'une première version, la BCE a, de son côté, estimé le 29 juin dernier que la révision de la loi proposée par le Parlement clarifie la procédure de révocation des membres du Conseil monétaire et l'aligne avec la procédure prévue pour les 17 autres banques centrales de l'Eurosystème. La BCE insiste surtout sur le fait que le gouvernement a renoncé à nommer de nouveaux membres au Conseil monétaire avant la fin du mandat de son actuel gouverneur ce qui apparaît comme une marque supplémentaire de respect de l'indépendance institutionnelle de la Banque centrale de Hongrie.

Les changements fréquents, sans consultation préalable, de rémunération des responsables de la Banque centrale ou l'absence de garantie dans la procédure de remplacement de son Gouverneur demeurent cependant une source d'inquiétude pour la BCE. On notera également l'absence de réponse à une observation de la BCE sur la question de l'autorité sur les réserves en devises étrangères de la Banque centrale de Hongrie confiée au Conseil monétaire, dont les membres reflètent la sensibilité politique de l'Assemblée, au détriment du président.

3. Une croissance introuvable dans un pays fragile socialement

La politique économique menée par le gouvernement hongrois, combinant effets d'annonce, rigueur, pressions sur le système bancaire et menaces sur les positions des entreprises étrangères, contribue à renforcer l'incertitude économique entourant le pays, fragilisant toute reprise de la croissance. Si la Banque centrale de Hongrie et le ministère de l'Économie tablent sur une quasi stagnation $- + 0,1 \%$, la Commission européenne prévoit, quant à elle, une récession de $0,3 \%$. L'institut de recherche indépendant *GKI* estime, pour sa part, que la Hongrie devrait connaître une contraction du PIB de $1,5 \%$.

L'effondrement des investissements, qui ont chuté de $5,4 \%$ en 2011 après une première baisse de $9,7 \%$ en 2010, traduit bien le climat économique qui règne en Hongrie. Les taxes sectorielles destinées à compenser les effets fiscaux de la crise, qui frappent les banques mais aussi l'énergie, le commerce de détail ou les télécommunications, retardent notamment les décisions d'investissements des entreprises étrangères (575 millions d'euros attendus en 2012) ne sont pas sans conséquence. On observe, à cet égard, un recul constant des investissements directs étrangers depuis la mi-2010.

Il convient, en outre, de souligner que ces taxes sont elles-mêmes contestées par l'Union européenne. La Commission européenne a ainsi ouvert une procédure d'infraction en mars 2011 concernant la taxe sur les télécoms, qui rapporte environ 200 millions d'euros par an au gouvernement hongrois. Faute de réponse valable à l'avis motivé adressé en septembre, la Commission a saisi la Cour de justice le 21 mars dernier. Elle estime notamment que les règles de l'Union européenne en matière de télécommunications n'autorisent les taxes sectorielles qu'à la seule fin de couvrir les coûts liés à la réglementation du secteur et non pour apporter des recettes supplémentaires à l'État. Elle juge, en outre, que l'accroissement de la charge financière pour les opérateurs pourrait contribuer à dissuader l'investissement. La taxe sur les télécoms est, de fait, assez emblématique du pilotage à vue du gouvernement en matière économique, s'affranchissant des règles communautaires, souhaitant avant tout restaurer le primat du politique sans réellement tenir compte d'éventuelles conséquences, et créant les conditions d'un climat d'insécurité juridique pour les entreprises.

Les difficultés spécifiques que traversent les banques, contraintes de se conformer aux normes Bâle III et de répondre dans le même temps à la pression fiscale et réglementaire du gouvernement, pèsent également sur les conditions de financement de l'économie.

La consommation des ménages ne peut pas non plus contribuer à relancer croissance tant elle est marquée par une certaine faiblesse, soulignant un peu plus l'échec de la politique fiscale du gouvernement. Au-delà de l'échec de la *flat tax*, le plan Széll Kálmán n'est pas, non plus, sans incidence sur le comportement des ménages, confrontés à une réduction drastique des prestations sociales. La limite supérieure de l'allocation-chômage a été ainsi ramenée de 120 % du salaire minimum au montant exact du salaire minimum, la période d'éligibilité au dispositif étant, quant à elle, ramenée de 270 à 90 jours. Dans le même temps, le régime des retraites a été complètement révisé n'autorisant le taux plein que pour les personnes partant à l'âge légal, soit 65 ans. Les possibilités de départ anticipé en retraite sont supprimées depuis le 1^{er} janvier dernier. Les indemnités d'assurance maladie sont, dans le même temps, plafonnées à deux fois le salaire minimum contre quatre fois antérieurement alors que le taux de remboursement des médicaments est révisé à la baisse. La suppression d'avantages sociaux ou familiaux versés par les collectivités locales est également décidée, alors que les allocations familiales sont gelées.

On relèvera néanmoins qu'au-delà des traditionnelles réductions des effectifs de fonctionnaires, les mesures proposées par le gouvernement Orbán pour faire face à la crise des finances publiques visent directement l'enseignement. Le nombre de bourses a ainsi drastiquement baissé, notamment dans les filières du droit et de l'économie. Cette situation contribue à l'exode observé des meilleurs élèves vers l'étranger, ce qui ne sera pas, à terme, sans conséquence sur la reprise de la croissance. L'objectif de la nouvelle équipe gouvernementale était pourtant que 30 % de la population possède un diplôme supérieur, contre 28 % actuellement.

L'absence de croissance n'a qu'une incidence relative en matière de chômage, qui a même décliné courant 2011 pour descendre en dessous de la barre des 10 %. Le gouvernement Orbán a, notamment, mis en place une politique volontariste destinée tout à la fois à répondre aux effets sociaux de la crise, mais aussi à séduire les électeurs tentés par le *Jobbik* d'extrême droite, prompt à dénoncer les « parasites » qui fragiliseraient le pays. C'est ainsi qu'a été adopté, en septembre dernier, un programme de travaux d'intérêt public obligatoire (programme Start), le versement des aides sociales aux chômeurs étant conditionné à leur participation à celui-ci. Les allocations-chômage, 95 euros par mois, sont alors complétées par un salaire brut mensuel de 203 euros. Le programme Start, encadré par le ministère de l'Intérieur, prévoit la participation de sans-emplois à l'amélioration des infrastructures communales mais aussi à la construction de stades, de digues et de barrages. Le gouvernement entend ainsi créer 300 000 emplois d'ici 2014. Dans la droite lignée de cette lutte contre l'inactivité, le Parlement a généralisé, en novembre dernier, des mesures expérimentées à Budapest visant à criminaliser les sans-abris. Dormir dans la rue est désormais un délit passible d'environ

500 euros ou d'une peine de prison de 60 jours. Le gouvernement entend ainsi favoriser la réinsertion. Il convient, néanmoins, de rappeler que près de 3 millions de Hongrois vivent sous le seuil de pauvreté.

En dépit de ces dispositions, le chômage de longue durée demeure cependant une des caractéristiques de l'économie hongroise : près de 50 % des chômeurs sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an, la durée moyenne de l'inactivité étant estimée à 17,9 mois. Le taux d'emploi demeure par ailleurs, un des plus faibles de l'Union européenne, 56 % contre 65 % en moyenne.

B. L'INDISPENSABLE AIDE FINANCIERE

1. Une dérive des comptes publics enfin enrayée ?

La dérive des comptes publics a conduit l'Union européenne, le 13 mars dernier, à menacer la Hongrie d'une suspension du versement des crédits au titre du Fonds de cohésion, à compter du 1^{er} janvier 2013. Cette mesure concernait l'enveloppe des fonds de cohésion pour 2013 qui ne sont pas encore engagés, soit 495,184 millions d'euros (29 % des crédits). Les projets en cours n'auraient pas été, quant à eux, remis en cause. Les fonds de cohésion concernent principalement deux programmes opérationnels en Hongrie : l'énergie-environnement (6,2 milliards d'euros sur la période 2007-2013) et les infrastructures (4,18 milliards d'euros sur la même période).

La menace d'une suspension venait sanctionner le non-respect, par Budapest, de la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009 qui invitait la Hongrie à mettre fin à la situation de déficit excessif de ses comptes publics. Aux termes de celle-ci, le déficit public devait être inférieur à 3 % du PIB d'ici à 2011. Le pays fait l'objet d'une procédure pour déficit public excessif depuis son adhésion à l'Union européenne en 2004. Il a, entre-temps, bénéficié d'un soutien à sa balance des paiements.

Déficit public et dette publique (en % du PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit public	6,4	7,9	9,3	5	3,8	4,4	4,2	3,6	2,8
Dette publique	59,4	61,8	65,6	65,9	72,9	78,4	81,3	80,6	76,5

(Source : Eurostat)

D'après les estimations de la Commission, la Hongrie devrait enregistrer un excédent budgétaire d'environ 3,6 % du PIB en 2011, contre un déficit public évalué à 4,2 % du PIB lors de l'exercice précédent. Cette correction ne serait cependant due qu'à des mesures ponctuelles (transfert de fonds de retraite privés vers le budget de l'État) représentant environ 10 % du PIB. En l'absence de celles-ci, le déficit public du pays aurait atteint 6 % du PIB en 2011. La diminution pour 2011 ne s'appuyant pas sur une base soutenable et structurelle, le Conseil a adopté le 24 janvier 2012 une décision constatant que la Hongrie n'avait pas pris de mesures suivies d'effets et invitant la Commission à proposer des sanctions adaptées, en application du règlement du 11 juillet 2006.

La date de suspension des crédits, le 1^{er} janvier 2013, laissait à la Hongrie la possibilité et le temps de prendre des mesures correctives. La Commission a, à cet effet, présenté une nouvelle recommandation sur les actions à entreprendre. Un bilan des mesures correctives annoncées par le gouvernement hongrois devait également être effectué dans les six mois qui suivent. Le Premier ministre avait immédiatement réagi dénonçant une politique « *bête* », punissant « *les bons* » et récompensant les « *mauvais* », et « *avec [la] mentalité [de la Commission] il est impossible de gérer un bazar de campagne* ». L'absence de légitimité démocratique de la Commission européenne avait également été soulignée, les dirigeants européens ayant perdu, eux, la « *foi* » dans le projet européen, refusant de faire appel « *à la force qui tenait au fait que l'Europe est le monde de la culture chrétienne* ».

Le programme de stabilité que le gouvernement a néanmoins présenté le 23 avril dernier prévoit une réduction du déficit public à 2,5 % du PIB en 2012 avant d'être ramené à 1,5 % lors de l'exercice suivant. Ces prévisions rejoignent les observations de la Commission qui estime que le PIB devrait rester inférieur au critère de 3 % en 2012 et en 2013. Le gouvernement hongrois a, de la sorte, répondu aux demandes du Conseil, quand bien même le cadre de la gouvernance budgétaire hongroise reste, selon la Commission, à améliorer. La suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie a donc été levée. Dans un contexte où la croissance demeure moins élevée que prévue, la Commission est néanmoins invitée à continuer à suivre de près l'évolution de la situation budgétaire locale.

Le poids de la dette publique n'est, à ce titre, pas à négliger. Cette dette est libellée à 50 % en devises et 50 % en forints. Une part significative de la dette émise en monnaie locale est, par ailleurs, détenue à 37 % par des non-résidents. Le fonds d'investissement américain *Franklin Templeton* possède un quart de cet encours. De fait, au total, près des deux tiers de la dette publique hongroise est détenue par des investisseurs étrangers ce qui fragilise sa position sur les marchés. Le contexte politique et les attaques répétées contre le secteur bancaire pourrait contribuer à rendre encore plus délicate cette situation.

Par ailleurs, le fait que la dette publique soit libellée pour moitié en devises étrangères la rend extraordinairement sensible aux fluctuations des taux de change. Ainsi, alors que le gouvernement pensait ramener la dette publique à 75 % du PIB fin 2011, la dépréciation du forint d'environ 20 % au cours du second semestre a bouleversé ce programme, la dette atteignant fin 2011 près de 81 % du PIB. La Banque centrale de Hongrie estime que la dépréciation du forint expliquerait à hauteur de 65 % l'augmentation du niveau de la dette.

La dépréciation du forint a même inversé les gains que le gouvernement pensait avoir retiré du produit exceptionnel lié à la nationalisation des fonds de pension relevant du deuxième pilier retraite. Les recettes dégagées étaient évaluées à environ 9 % du PIB, dont 7 points devaient permettre la réduction de la dette publique, via l'annulation des titres détenus par ces fonds de pension.

Il va de soi que la sévère dépréciation du forint enregistrée au cours de l'hiver dernier n'est pas sans lien avec les errements économiques du gouvernement Orbán, dont la rhétorique nationaliste a créé les conditions d'une défiance à l'égard de la monnaie et du marché hongrois.

2. L'aide internationale comme moteur de réforme de la politique économique gouvernementale ?

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 du 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. 13,2 milliards correspondent à des renouvellements de dette, les 2 milliards restant à de nouveaux emprunts. Les deux tiers de ces bons devraient être libellés en devises étrangères.

Ce besoin conséquent de refinancement s'inscrit dans un contexte de détérioration du risque souverain hongrois, dû notamment par les craintes des investisseurs face aux orientations économiques du gouvernement. L'agence de notation *Moody's* a ainsi abaissé le 24 novembre dernier la note souveraine du pays au rang d'investissement spéculatif, *Standar & Poor's* agissant de la sorte un mois plus tard. La décision de *Moody's* a contribué à la décision de la Hongrie de solliciter une aide conjointe de l'Union européenne et du Fonds monétaire international. Les taux d'intérêts à 10 ans dépassaient les 10 % sur les marchés.

La demande d'aide internationale formulée par la Hongrie, estimée entre 15 et 20 milliards d'euros, ne constitue pas une première. Le pays a déjà bénéficié, en octobre 2008, d'une aide de 20 milliards d'euros sur trois ans versée par le Fonds monétaire international (12,5 milliards d'euros), l'Union européenne (6,5 milliards d'euros) et la Banque mondiale (1 milliard d'euros). Cette aide était censée aider le pays à faire face à l'importance du déficit de sa balance des paiements qui s'élevait alors à 5 % du PIB et à la chute concomitante du forint. 5 milliards d'euros avaient été injectés au préalable par la Banque centrale européenne. L'aide internationale était accordée sous conditions, Budapest s'engageant notamment à réduire son déficit public et à recapitaliser les banques installées sur son territoire.

Ce prêt a néanmoins été suspendu à l'occasion du changement de gouvernement. L'audit mené par les experts du FMI et de l'Union européenne avant le versement de la dernière tranche de 5,7 milliards d'euros s'est conclu, en juillet 2010, sur un désaccord avec la nouvelle équipe au pouvoir. Les experts ont notamment relevé que le gouvernement n'avait pas effectué d'études de faisabilité quant aux effets de la taxe sur les banques. Ils ont également estimé que les chiffres avancés pour le budget prévisionnel pour 2011 étaient trop vagues. La rupture des négociations sur le versement de l'aide n'était pas, là encore, sans arrière pensée politique de la part du pouvoir. La perspective des élections municipales d'octobre et de la montée en puissance du *Jobbik*, hostile à toute négociation avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international, a pu avoir une influence déterminante. Viktor Orbán a d'ailleurs présenté la suspension du versement comme la marque d'un retour à la souveraineté économique.

C'est à l'aune de ce contexte qu'il convient d'analyser cette nouvelle demande d'aide, moins d'un an et demi plus tard. On relèvera en premier lieu que le gouvernement, qui ne cesse de répéter qu'elle n'est pas forcément indispensable, souhaite avant tout obtenir une ligne de précaution (*Precautionary line and liquidity line*) et non un accord de type *stand by arrangement*, comme celui obtenu en 2008. Ce faisant, il cherche à limiter toute conditionnalité au versement de l'aide. L'accord *stand by* s'avère pourtant le plus adapté à la problématique hongroise et à la nécessité pour Budapest d'accéder plus facilement aux marchés financiers. La solution intermédiaire qui pourrait être retenue par le gouvernement hongrois serait de traiter l'accord *stand by* comme une ligne de précaution : il renoncerait ainsi à mobiliser les fonds mis à disposition, tout en escomptant que la signature d'un tel accord contribue à faire baisser les taux. Cette option est utilisée actuellement par la Roumanie.

La question de l'indépendance de la Banque centrale a longtemps constitué un préalable à l'ouverture des négociations. En dépit des effets d'annonce du gouvernement, la Commission européenne n'a envisagé celle-ci

qu'à la fin avril. Le Fonds monétaire international a, lui, salué le 28 juin, les dernières modifications apportées à la loi sur la Banque centrale, les estimant satisfaisantes. Comme la BCE, le Fonds relève néanmoins certains manques. On notera d'ailleurs que la Commission européenne a été plus conciliante que le FMI qui a attendu l'adoption du texte pour décider de l'ouverture effective des négociations, ce qui n'avait pas été sans irriter Viktor Orbán. Elle a néanmoins attendu le 19 juillet pour clore officiellement la procédure d'infraction sur cette question. Une mission conjointe Union européenne / FMI s'est rendue le 17 juillet à Budapest pour préparer ces négociations.

Il n'en demeure que le renforcement des garanties en matière d'indépendance de la Banque centrale de Hongrie ne devrait pas être la seule condition à l'octroi de cette aide. La question du dispositif de désendettement des ménages ayant emprunté en devises étrangères sera sans doute au centre des débats tant elle pèse aujourd'hui sur l'équilibre des banques dans le pays. La taxe de crise qui grève leurs comptes et qui ne devrait pas être supprimée avant 2014 sera sans doute au cœur des négociations. Le régime fiscal devrait, par ailleurs, être abordé, qu'il s'agisse de la *flat tax* ou de la multiplication des taxes indirectes. Si le principe du taux unique n'est pas négociable selon les autorités hongroises, une flexibilisation est néanmoins envisageable.

La Commission européenne a, par ailleurs, rappelé qu'elle n'entendait pas conclure les négociations financières avec la Hongrie avant que celle-ci n'ait tenu compte des observations de la Commission de Venise sur la réforme du système judiciaire. De telles réserves sont régulièrement dénoncées par le Premier ministre hongrois, considérant qu'il s'agit là d'une ingérence inacceptable, allant contre la nature même de l'Union européenne.

On relèvera néanmoins que la volonté de la Hongrie d'entamer réellement les négociations demeure sujette à caution. Le simple fait d'annoncer l'ouverture des négociations contribue à desserrer l'étreinte des marchés tant en matière de change que de taux. Ceux-ci, autour de 8 % à 10 ans, ne sont pas encore considérés comme insoutenables. Cette option présente de surcroît l'avantage de ne pas remettre en question outre mesure la stratégie d'indépendance nationale mise en exergue par le Premier ministre.

On observera cependant que, lorsque l'euro dépasse 300 forints, les autorités hongroises sont plus enclines à amender telle ou telle partie de leur législation contestée. Or, la crise grecque comme les difficultés de l'Espagne conduisent actuellement à un certain raidissement du marché, dès lors défavorable à la Hongrie. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le Parlement hongrois a adopté le 6 juillet les amendements sur le statut de la Banque centrale, inspirés des observations de la Banque centrale européenne et du FMI.

CONCLUSION

L'impasse économique dans laquelle se trouve la Hongrie constitue paradoxalement une opportunité pour elle de se détourner de la voie politique empruntée depuis deux ans. Il est incontestable que les équipes gouvernementales précédentes ont leur part de responsabilité dans l'arrivée aux responsabilités d'une coalition revancharde et, par certains côtés, eurosceptique. Si le besoin de rompre avec une pratique sclérosée du pouvoir a pu motiver le choix des électeurs en avril 2010, il est néanmoins manifeste que l'alternative qui lui a été proposée s'apparente à une vision à court-terme, faisant de l'idéologie le principe de toute réforme et s'écartant des standards européens. Le repli identitaire du gouvernement, son esprit de revanche voire son révisionnisme, son volontarisme économique tout aussi cynique qu'archaïque et brutal ou son double langage à l'égard de l'Union européenne ne peuvent apparaître comme des solutions permettant au pays de sortir de la crise qui le fragilise depuis près de dix ans.

Le rôle de l'Union européenne dans ce dossier est néanmoins délicat. 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 de ses devoirs, elle y déroge en partie ou biaise l'application desdits principes, jouant sur la lenteur d'une réponse communautaire.

Si elle ne doit pas être suspectée d'ingérence, la Commission est néanmoins dans l'obligation d'aller vite tant la situation actuelle n'est déjà plus en adéquation avec les canons européens. L'ouverture des négociations sur le versement d'une aide financière et la mise en place de conditions politiques à celle-ci constitue une première étape. Il est néanmoins regrettable que la Commission européenne ait annoncé très rapidement l'annonce d'ouverture de négociations alors que la Banque centrale européenne et le FMI étaient plus réservés. Le gouvernement hongrois n'a de cesse de répéter à Budapest que la Commission est faible, une telle décision ne peut que le conforter.

L'Union européenne ne peut pour autant s'interdire d'aller plus loin et envisager ainsi l'application de l'article 7 du Traité. A l'heure où l'Union développe son dispositif de protection des droits de l'Homme notamment à l'égard des pays tiers, l'absence de réaction face aux libertés prises par la Hongrie est plus que troublante.

Le 10 février dernier, le prix Nobel de littérature hongrois Imre Kertész indiquait dans le quotidien *Le Monde* qu'il était «*possible aussi*

que la Hongrie bascule dans le chaos extrême. Ce serait une tragédie, mais lorsque le peuple ne se retrouve pas dans la politique et que l'économie est dans une impasse, la menace est sérieuse ». L'Union européenne se doit d'agir pour éviter un tel effondrement.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 19 juillet 2012 pour l'examen du présent rapport.

Mme Bernadette Bourzai :

Merci de ce propos clair et vigoureux. La situation hongroise est particulièrement grave et mériterait des sanctions de la part de l'Union européenne. Au-delà des libertés, des droits de l'Homme et la situation économique, ces comportements inacceptables déstabilisent l'Europe centrale. Attention à ne pas revenir à la situation d'avant 1914, ce qui serait ingérable ! N'oublions pas que l'éclatement de la Yougoslavie, c'était il y a vingt ans à peine. J'approuve la fermeté de ce rapport car nous sommes à la veille d'une catastrophe pour l'Europe centrale, et pour l'Europe toute entière.

M. André Gattolin :

J'ai beaucoup d'amis en Hongrie où j'ai travaillé après le changement de régime au développement de groupes de presse. J'y avais également rencontré Viktor Orbán, au moment de la création du *Fidesz* sous le régime communiste. A cette époque, c'était un homme charmant, avec une vision très libérale de la société... J'ai repris récemment contact avec des journalistes qui avaient vécu en France et étaient rentrés en Hongrie : comme vous le notez, ils ne s'expriment plus depuis quelques temps et ont tous fermé leur page Facebook. Une espèce de terreur s'installant, une chape de plomb semble s'abattre sur eux. On se demande à quand une police politique ?

Alors que la Hongrie avait connu une vraie libéralisation, l'évolution est navrante. Autre sujet de préoccupation, la conception élargie de la nationalité risque, comme l'a souligné Bernadette Bourzai, de déstabiliser l'ex-*Mittleuropa*. Soyons vigilants à l'évolution de la Slovaquie car, d'après l'ambassadrice de ce pays à Paris, on remet en cause, dans le débat certains droits fondamentaux. Tout le monde loue le parcours extraordinaire de la Pologne ou de la Slovaquie, mais certains pays semblent faire marche arrière et l'on ne peut que s'inquiéter du peu de moyens et de la faible volonté de l'Europe. Elle pose des questions, reçoit des réponses partielles, obtient des aménagements très en deçà des principes d'appartenance à l'Union. Certains principes fondamentaux du Traité constitutionnel sont bafoués.

M. Bernard Piras :

Les procédures engagées par la Commission de Venise ou par la Commission européenne auprès de la Cour de justice n'aboutiront que dans un ou deux ans. Et pendant ce temps, ça continue ! Je m'inquiète aussi des risques de déstabilisation animés par la volonté de revenir à la Hongrie d'autrefois. Au cours des discussions, mes interlocuteurs m'ont sans cesse reparlé du traité du Trianon.

Le ministre des affaires européennes m'a répondu hier que l'Europe pourra régler le problème, mais je suis sceptique et très inquiet des conséquences, y compris en Roumanie, en Slovaquie et peut-être au-delà. D'ailleurs, depuis mon retour, la presse a relaté de nouvelles dérives.

M. Simon Sutour, président :

Il faut toujours voir le côté positif des choses. Si l'Europe n'existait pas ou si ce pays n'en était pas membre, où en serait-on ? Elle constitue un progrès, un contrepoids, même si l'on ne va pas assez loin.

*

A l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Budapest

M. Ferenc Kalmár, député, président du groupe d'amitié Hongrie-France ;

MM. András Simor, Gouverneur, et Péter Bakos-Blumenthal, directeur des relations internationales – Banque centrale de Hongrie ;

M. Péter Kovács, juge à la Cour constitutionnelle ;

M. András Vértes, président du *GKI Economic Research Co* ;

Mme Eva Palócz, économiste, *Institut de recherche économique Kopint* ;

MM. Gezá Molnár, *AFP*, et Balázs Pocs, *Népszadbadság* ;

M. Balász Denes, directeur de l'*Union hongroise pour les libertés publiques (TASz)* ;

Mme Marta Nagy, *Ticket Restaurant* et M. Pierre Gagnoud, *Edenred* ;

MM. Eric Lavost, président de la Chambre de commerce et d'industrie franco-hongroise, et Vincent Roussel, président de la section hongroise des conseillers du commerce extérieur de la France ;

S.E M. Roland Galharague, ambassadeur de France en Hongrie, Mme Laurence Haguenaer, Première conseillère, MM. Jean-Claude Bernard, chef du service économique, Richard Requena, Premier secrétaire, Bruno Roquier-Vicat, directeur *Ubifrance*, Mmes Kiti Kenesz et Séverine Sutter, service économique et M. Ahmed Guenaoui, stagiaire E.N.A.

A Bruxelles

M. Olivier Guersent, chef de cabinet de M. Michel Barnier, commissaire européen en charge du Marché intérieur et des services ;

M. Anthony Whelan, chef de cabinet de Mme Nelly Kroes, vice –présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique ;

Mme Madeleine Mahovsky, conseiller au cabinet du commissaire Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne, en charge des affaires économiques et monétaires, et de l'euro ;

Mmes Pauline Rouch et Dana Trama-Zada, membres du cabinet de Mme la vice-présidente de la Commission européenne Viviane Reding, en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté ;

S.E M. Philippe Etienne, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne et M. Gaël Veyssière, porte-parole de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

A Paris

S.E M. László Trócsányi, ambassadeur de Hongrie en France ;

S.E M. Bogdan Mazuru, ambassadeur de Roumanie en France ;

S.E M. Marek Eštok, ambassadeur de la République slovaque en France.

LOI FONDAMENTALE DE LA HONGRIE

le 25 avril 2011

Bénis les Hongrois, ô Seigneur !

PROFESSION DE FOI NATIONALE

NOUS, MEMBRES DE LA NATION HONGROISE, à l'aube de ce nouveau millénaire, déclarons avec responsabilité pour tous les Hongrois ce qui suit :

Nous sommes fiers que notre roi Saint Étienne ait placé l'État hongrois sur des fondations solides en faisant entrer notre patrie dans l'Europe chrétienne.

Nous sommes fiers de nos ancêtres qui se sont battus pour la survie, la liberté et la souveraineté de notre nation.

Nous sommes fiers des remarquables créations intellectuelles des Hongrois.

Nous sommes fiers que notre peuple se soit battu pendant des siècles pour défendre l'Europe, contribuant aux valeurs communes de celle-ci par son talent et son assiduité.

Nous reconnaissons la vertu unificatrice de la chrétienté pour notre nation. Nous respectons les différentes traditions religieuses de notre pays.

Nous promettons de préserver l'unité intellectuelle et morale de notre nation brisée par les tourments du siècle dernier. Les minorités ethniques vivant avec nous font parties de la communauté politique hongroise et sont des éléments constitutifs de la nation.

Nous nous engageons à préserver et à entretenir la culture hongroise, notre langue unique, la langue et la culture des minorités ethniques vivant en Hongrie et les valeurs du bassin des Carpates créées par l'homme ou qui lui ont été confiées par la nature. Nous assumons la responsabilité pour nos descendants, ce pourquoi nous défendrons les conditions de vie des générations futures, nos successeurs, par une utilisation optimale de nos ressources matérielles, intellectuelles et naturelles.

Nous croyons que notre culture nationale est une contribution riche à la diversité de l'unité européenne.

Nous respectons la liberté et la culture des autres peuples et nous recherchons la coopération avec toutes les nations du monde.

Nous affirmons que la dignité de l'Homme repose sur la vie humaine.

Nous affirmons que la liberté individuelle ne peut se réaliser qu'en coopération avec autrui.

Nous affirmons que les cadres essentiels de notre vie en communautés sont la famille et la nation et que les valeurs fondamentales de notre unité sont la fidélité, la foi et l'amour.

Nous affirmons que les fondements de notre communauté et de la dignité de l'Homme sont le travail et les créations de l'esprit humain.

Nous affirmons notre devoir d'aider les pauvres et les démunis.

Nous affirmons que les objectifs communs du citoyen et de l'État sont le bien-être, la sécurité, l'ordre, la justice et la liberté.

Nous affirmons que le pouvoir du peuple ne peut s'affirmer que si l'État sert ses citoyens avec équité, sans abus ni partialité.

Nous respectons les acquis de notre Constitution historique et la Sainte Couronne qui incarnent la continuité constitutionnelle de l'État hongrois et l'unité nationale.

Nous ne reconnaissons pas la suspension de notre Constitution historique qui nous a été imposée sous des occupations étrangères. Nous rejetons toute prescription sur les crimes contre l'humanité commis envers la nation hongroise et ses citoyens sous les dictatures du national-socialisme et du communisme.

Nous ne reconnaissons pas la Constitution communiste de 1949 car elle a instauré un régime tyrannique ; nous la déclarons ainsi nulle et non avenue.

Nous approuvons les députés de la première Assemblée nationale libre de la Hongrie dont le premier décret a été d'affirmer que notre liberté émane de notre révolution de 1956.

Le 2 mai 1990 constitue pour nous la date à laquelle notre nation a retrouvé son autodétermination perdue le 19 mars 1944, avec l'instauration d'une représentation populaire issue des premières élections libres. Nous considérons cette date comme le début de la nouvelle démocratie et du nouvel ordre constitutionnel de notre pays.

Nous affirmons qu'après les décennies du vingtième siècle, qui ont conduit à un bouleversement de la morale, nous avons un besoin impérieux d'un renouveau moral et intellectuel.

Nous mettons notre foi dans un avenir façonné ensemble, dans la vocation des jeunes générations. Nous croyons que nos enfants et nos petits enfants auront le talent, la ténacité et la force morale pour restituer la grandeur de la Hongrie.

La Loi fondamentale constitue la base de notre système juridique, un contrat entre les Hongrois du passé, du présent et du futur, un cadre vivant qui exprime la volonté de la nation, la forme sous laquelle nous souhaitons vivre.

Nous, citoyens de la Hongrie, sommes prêts à fonder l'ordre de notre pays sur la coopération nationale.

FONDEMENTS

Article A)

LE NOM DE notre patrie est « Hongrie ».

Article B)

- (1) La Hongrie est un État de droit souverain et démocratique.
- (2) La Hongrie est une République.
- (3) La source du pouvoir politique est le peuple.
- (4) Le peuple exerce son pouvoir directement ou par ses représentants élus.

Article C)

- (1) Le fonctionnement de l'État hongrois repose sur la séparation des pouvoirs.
- (2) Nul ne peut avoir pour but la prise ou l'exercice du pouvoir par la violence ni la détention exclusive du pouvoir. Chacun a le droit, et en même temps le devoir d'agir par la voie légale contre de telles tentatives.
- (3) Seul l'État est habilité à faire usage de la force pour faire appliquer la Loi fondamentale et le droit.

Article D)

Guidée par la cohésion d'une nation hongroise unie, la Hongrie porte la responsabilité de la situation des Hongrois vivant hors des frontières du pays. Elle aide au maintien et au développement de leur communauté. Elle soutient les efforts déployés pour maintenir leur magyarité, pour faire appliquer leurs droits individuels et collectifs, pour créer des organes collectifs d'autogestion et pour qu'ils s'épanouissent sur leur terre natale. Elle promeut la coopération entre eux et la Hongrie.

Article E)

- (1) Dans l'objectif de l'épanouissement de la liberté, du bien-être et de la sécurité des peuples européens, la Hongrie participe à la construction de l'unité européenne.
- (2) La Hongrie, en tant que membre de l'Union européenne peut, en application d'un traité, exercer certaines compétences constitutionnelles en commun avec d'autres États membres dans la mesure nécessaire à l'exercice des droits et des obligations prévus par les traités fondateurs des Communautés européennes et de l'Union européenne ; ces compétences sont exercées séparément et par le biais des institutions de l'Union européenne.
- (3) Le droit de l'Union européenne – dans le cadre de l'alinéa (2) – pourra fixer des règles générales contraignantes.
- (4) Le mandat nécessaire à la ratification et la promulgation d'un traité visé dans le paragraphe (2) doivent faire l'objet d'un vote de l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers.

Article F)

- (1) La capitale de la Hongrie est Budapest.
- (2) Le territoire de la Hongrie est divisé en départements, villes et communes. Les villes peuvent être divisées en arrondissements.

Article G)

- (1) L'enfant d'un citoyen hongrois est citoyen hongrois de naissance. D'autres possibilités d'obtention de la citoyenneté hongroise peuvent également être déterminées par loi organique.
- (2) La Hongrie protège ses citoyens.

- (3) Personne ne peut être privé de la nationalité hongroise, qu'elle ait été obtenue par naissance ou par voie légale.
- (4) Les règles détaillées spécifiques à la citoyenneté sont déterminées par loi organique.

Article H)

- (1) La langue officielle en Hongrie est le hongrois.
- (2) La Hongrie défend la langue hongroise.
- (3) La Hongrie protège la langue des signes hongroise en tant qu'élément de la culture hongroise.

Article I)

- (1) Les armoiries hongroises sont : parti, au premier fascé de huit pièces de gueules et d'argent, au deuxième de gueules à la croix patriarcale pattée d'argent, issante d'une couronne d'or, plantée au sommet d'un mont de trois coupeaux de sinople. Le blason est timbré de la Sainte Couronne de Hongrie.



- (2) Le drapeau de la Hongrie consiste en trois bandes horizontales et d'une largeur égale, dans l'ordre du haut vers le bas, de couleur rouge, blanche et verte. La couleur rouge symbolise la force, la couleur blanche symbolise la fidélité et la couleur verte symbolise l'espoir.



- (3) L'hymne national de la Hongrie est le poème de Ferenc Kölcsey intitulé « Hymne » avec la musique de Ferenc Erkel.
- (4) Les armoiries et le drapeau peuvent également être employés sous d'autres formes élaborées au cours de l'Histoire. Les règles détaillées d'emploi des armoiries et du drapeau, ainsi que les décorations d'État, sont déterminées par loi organique.

Article J)

- (1) Les fêtes nationales de la Hongrie sont :
 - a) le 15 mars, en commémoration de la révolution et de la guerre d'indépendance de 1848-49 ;
 - b) le 20 août, en commémoration de la fondation de l'État et de son fondateur, le roi Saint Étienne ;
 - c) et le 23 octobre, en commémoration de la révolution et de la lutte d'indépendance de 1956.
- (2) La fête nationale officielle est le 20 août.

Article K)

La monnaie nationale officielle de la Hongrie est le forint hongrois.

Article L)

- (1) La Hongrie défend l'institution du mariage en tant qu'union de vie fondée sur un engagement volontaire entre un homme et une femme, ainsi que la famille comme base de la survie de la nation.
- (2) La Hongrie soutient la natalité.
- (3) La défense des familles est réglée par loi organique.

Article M)

- (1) L'économie de la Hongrie repose sur le travail créateur de valeurs et sur la liberté d'entreprendre.
- (2) La Hongrie garantit les conditions nécessaires à la liberté et à la concurrence économique, prend des mesures contre l'exploitation abusive des positions dominantes et défend les droits des consommateurs.

Article N)

- (1) La Hongrie applique le principe d'une gestion budgétaire équilibrée, transparente et durable.
- (2) La responsabilité de l'application du principe du paragraphe (1) incombe en premier lieu à l'Assemblée nationale et au Gouvernement.
- (3) La Cour constitutionnelle, les tribunaux, les collectivités locales et les autres organes administratifs doivent fonctionner en respectant le principe visé dans le paragraphe (1).

Article O)

Chacun est responsable de lui-même et doit contribuer aux actions de la communauté et de l'État selon ses moyens et ses capacités.

Article P)

Les ressources naturelles, en particulier les terres agricoles et les réserves d'eau, la diversité biologique, notamment les espèces végétales et animales indigènes, ainsi que les valeurs culturelles constituent le patrimoine commun de la nation dont la préservation relève de la responsabilité de l'État et de chacun.

Article Q)

- (1) Dans l'objectif d'instaurer et de maintenir la paix et de garantir le développement durable de l'humanité, la Hongrie cherche à coopérer avec tous les peuples et avec tous les pays du monde.
- (2) Afin de satisfaire ses engagements contractés dans le domaine du droit international, la Hongrie garantit la compatibilité entre le droit international et son droit interne.
- (3) La Hongrie accepte les règles universellement reconnues du droit international. Les autres sources du droit international s'intègrent dans le droit hongrois par publication officielle dans un texte légal.

Article R)

- (1) La Loi fondamentale est la base du droit de la Hongrie.
- (2) La Loi fondamentale et les normes établies conformément à la Loi fondamentale s'imposent à tous en Hongrie.
- (3) Les dispositions de la Loi fondamentale doivent être interprétées conformément à la Profession de foi nationale qui y est incorporée, ainsi qu'aux acquis de notre Constitution historique.

Article S)

- (1) Les propositions visant à adopter ou à modifier la Loi fondamentale peuvent être déposées par le Président de la République, le Gouvernement, les commissions de l'Assemblée nationale ou les députés de l'Assemblée nationale.

- (2) L'adoption d'une nouvelle Loi fondamentale ou la modification de la Loi fondamentale requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents.
- (3) La nouvelle Loi fondamentale ou la modification de la Loi fondamentale est signée par le président de l'Assemblée nationale, qui la transmet au Président de la République. Dans les cinq jours à compter de sa réception, le Président de la République signe la loi qui lui a été envoyée et ordonne sa publication au Journal officiel.
- (4) Lors de sa promulgation, la Loi fondamentale modifiée doit faire apparaître le numéro de la modification et la date de la promulgation.

Article T)

- (1) Seule une norme juridique publiée au Journal officiel, émanant d'un organe désigné par la Loi fondamentale et disposant d'un pouvoir normatif, peut fixer des règles contraignantes et générales de comportement. Une loi organique peut ordonner la modification d'un décret municipal ou d'une norme juridique créée au sein d'un ordre juridique spécial.
- (2) Les normes juridiques sont les lois, les décrets gouvernementaux, les décrets du Premier ministre, les décrets ministériels, les décrets du président de la Banque nationale de Hongrie, les décrets du directeur de l'organe de réglementation indépendant et les décrets municipaux. Les décrets du Conseil de défense nationale, en cas d'état d'exception, et du Président de la République, en cas d'état d'urgence, sont également des normes juridiques.
- (3) Une norme juridique ne peut être contraire à la Loi fondamentale.
- (4) Une loi organique est une loi dont l'adoption requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents.

LIBERTÉ ET RESPONSABILITÉ

Article I

- (1) Il convient de respecter les droits de l'HOMME fondamentaux, inviolables et inaliénables. Leur protection constitue l'obligation primordiale de l'État.
- (2) La Hongrie reconnaît les droits fondamentaux individuels et collectifs.
- (3) Les règles relatives aux droits et devoirs fondamentaux sont fixées par une loi. Un droit fondamental ne peut être restreint, afin de faire valoir un autre droit fondamental ou de protéger une valeur constitutionnelle, que dans une mesure absolument nécessaire et proportionnelle au but à atteindre et dans le respect du contenu essentiel du droit fondamental.
- (4) Les sujets de droit, créés en vertu de la loi, jouissent des droits fondamentaux et accomplissent les devoirs qui, de par leur nature, ne s'appliquent pas seulement à l'homme.

Article II

La dignité humaine est inviolable. Toute personne a droit à la vie et à la dignité humaine ; la vie du fœtus doit être protégée dès sa conception.

Article III

- (1) Nul ne peut être soumis à la torture, à des traitements ou peines inhumains ou dégradants, ni tenu en servitude. L'esclavage est interdit.
- (2) Nul ne peut être soumis à une expérience médicale ou scientifique sans son consentement libre et éclairé.
- (3) Toute pratique eugénique ayant pour but la sélection des personnes, l'utilisation du corps humain ou de ses organes à des fins lucratives, ou le clonage des êtres humains, est interdite.

Article IV

- (1) Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne.
- (2) Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi. Nul ne peut être privé définitivement de sa liberté, sauf pour avoir commis une infraction pénale volontaire et violente.
- (3) Tout individu mis en examen et détenu du chef d'une infraction pénale devra être libéré ou traduit dans le plus court délai devant un juge. Le tribunal est tenu d'écouter la personne déférée devant lui et de décider sans délai, par le biais d'une décision écrite et motivée, de sa libération ou de son arrestation.
- (4) Tout individu dont la liberté a été limitée de manière injustifiée ou illégale bénéficie d'un droit à réparation du préjudice subi.

Article V

Toute personne a droit, selon les dispositions prévues par la loi, de répondre à une attaque illicite contre sa personne ou contre sa propriété ou les menaçant directement.

Article VI

- (1) Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa libre correspondance et de sa bonne réputation.
- (2) Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant et à la connaissance et à la diffusion des données d'intérêt général.
- (3) Le respect du droit à la protection des données à caractère personnel et à la connaissance des données d'intérêt général est contrôlé par une autorité indépendante créée par loi organique.

Article VII

- (1) Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de choisir ou de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester ou non sa religion ou sa conviction seul ou en communauté, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, la pratique du culte et l'accomplissement de rites.
- (2) L'État fonctionne de manière séparée des Églises. Les Églises sont indépendantes.
- (3) Les règles détaillées relatives aux Églises sont fixées par loi organique.

Article VIII

- (1) Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique.
- (2) Toute personne a droit de créer et d'adhérer à des organisations.
- (3) Sur la base de la liberté d'association, des partis politiques peuvent être créés et fonctionner librement. Les partis politiques contribuent à la formation et à l'expression de la volonté du peuple. Les partis ne participent pas directement à l'exercice de l'autorité publique.
- (4) Les règles détaillées relatives au fonctionnement et à la gestion des partis sont définies par loi organique.
- (5) Sur la base du droit d'association, des syndicats et d'autres organisations de représentation d'intérêts peuvent être créés et fonctionner librement.

Article IX

- (1) Tout individu a droit à la liberté d'expression.
- (2) La Hongrie reconnaît et protège la liberté et la diversité de la presse et assure les conditions de la libre information nécessaire à la constitution de l'opinion publique démocratique.
- (3) Les règles détaillées relatives à la liberté de la presse et à l'autorité de surveillance du marché des services médiatiques des publications et des télécommunications sont fixées par loi organique.

Article X

- (1) La Hongrie protège la liberté de recherche scientifique et de création artistique ainsi que la liberté de l'apprentissage et, dans le cadre fixé par la loi, celle de l'enseignement afin d'acquérir des savoirs au plus haut niveau.
- (2) L'État n'est pas autorisé à décider en matière de vérités scientifiques. Seules les personnes qui exercent une profession scientifique définissent la valeur des recherches scientifiques.
- (3) La Hongrie protège la liberté scientifique et artistique de l'Académie hongroise des sciences et de l'Académie hongroise des arts.
- (4) Les établissements d'enseignement supérieur sont indépendants relativement au contenu et aux méthodes de recherche et d'enseignement qu'ils mettent en œuvre, seules leur organisation et leur gestion sont fixées par la loi.

Article XI

- (1) Tout citoyen hongrois a droit à la culture.
- (2) La Hongrie assure ce droit par le déploiement et la généralisation de la culture, par le biais de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, de l'enseignement secondaire gratuit et accessible à tous et de l'enseignement supérieur accessible à tous en fonction de ses mérites et du soutien matériel, fixé par la loi, accordé aux personnes bénéficiaires de l'enseignement.

Article XII

- (1) Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie et de créer une ou plusieurs entreprises. Chacun est tenu, en fonction de ses capacités et de ses possibilités, de contribuer au développement de la communauté.
- (2) La Hongrie s'efforce d'assurer les conditions permettant à toute personne apte au travail et souhaitant travailler de pouvoir le faire.

Article XIII

- (1) Toute personne a droit à la propriété et à la succession. La propriété implique une responsabilité sociale.
- (2) L'expropriation n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, à des fins d'intérêt général, dans les cas et conditions prévus par la loi et moyennant une indemnisation totale, inconditionnelle et immédiate.

Article XIV

- (1) Aucun citoyen hongrois ne peut être expulsé du territoire de la Hongrie et chacun peut y revenir de l'étranger quand il le souhaite. Les ressortissants étrangers résidant en Hongrie ne peuvent être expulsés que sur la base d'une décision ayant force de loi. L'expulsion collective est interdite.
- (2) Nul ne peut être expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains.
- (3) Si, ni leur pays d'origine, ni d'autre pays ne les protègent, la Hongrie accorde, sur demande, le droit d'asile aux personnes ne possédant pas la nationalité hongroise qui subissent ou qui craignent, à raison, de subir des persécutions dans le pays dont ils sont ressortissants ou dans leur pays de résidence en raison de leur race, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions religieuses ou politiques.

Article XV

- (1) Toute personne est égale devant la loi. Tout individu dispose de la capacité juridique.
- (2) La Hongrie assure à tous le respect des droits fondamentaux, sans discrimination fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la situation patrimoniale, la naissance ou toute autre situation.
- (3) Les femmes et les hommes sont égaux.
- (4) La Hongrie encourage la réalisation de l'égalité des chances par le biais de mesures spécifiques.
- (5) La Hongrie protège les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées par des mesures spécifiques.

Article XVI

- (1) Tout enfant a droit à la protection et aux soins nécessaires à son développement physique, mental et moral.
- (2) Les parents ont le droit de choisir l'éducation qu'ils souhaitent donner à leur enfant.
- (3) Les parents sont tenus d'assurer l'entretien de leur enfant mineur. Cette obligation implique l'éducation de leur enfant.
- (4) Les enfants majeurs sont tenus d'assurer l'entretien de leurs parents qui sont dans le besoin.

Article XVII

- (1) Les salariés et les employeurs – compte tenu de la garantie de l'emploi, de la pérennité de l'économie nationale et d'autres objectifs communs – coopèrent entre eux.

- (2) Dans les cas et conditions prévus par la loi, les salariés, les employeurs et leurs organisations ont le droit de négocier entre eux, de conclure, sur la base de ces négociations, des conventions collectives, de recourir à des actions collectives et d'interrompre le travail afin de défendre leurs intérêts.
- (3) Tout salarié a droit à des conditions de travail respectant sa santé, sa sécurité et sa dignité.
- (4) Tout salarié a droit de bénéficier de périodes de repos journalier et hebdomadaire ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.

Article XVIII

- (1) Le travail des enfants est interdit, sauf dans des cas prévus par la loi qui ne mettent pas en danger leur développement physique, mental et moral.
- (2) La Hongrie assure la protection des jeunes et des parents par des mesures spécifiques.

Article XIX

- (1) La Hongrie s'efforce d'offrir à tous ses citoyens la sécurité sur le plan social. Tout citoyen hongrois a droit au soutien prévu par la loi en cas de maternité, de maladie, de handicap, de veuvage, d'orphelinage et de chômage involontaire.
- (2) La Hongrie met en place la sécurité sur le plan social dans des conditions fixées à l'alinéa (1) et, dans le cas d'autres personnes qui sont dans le besoin, par le biais d'un système d'organisations et de mesures sociales.
- (3) La loi peut fixer la nature et l'ampleur des mesures sociales en fonction de l'utilité de l'activité de la personne bénéficiaire de la mesure sociale.
- (4) La Hongrie assure la subsistance des personnes âgées par le maintien du système de retraite unique étatique basé sur la solidarité sociale et en permettant le fonctionnement des institutions sociales créées sur une base volontaire. La loi peut fixer les conditions du droit à la retraite étatique en tenant compte de l'obligation de la protection renforcée des femmes.

Article XX

- (1) Toute personne a droit à la santé physique et mentale.
- (2) La Hongrie encourage le respect du droit visé à l'alinéa (1) par le biais d'une agriculture sans organismes génétiquement modifiés, de la garantie d'accès à des denrées alimentaires saines et à l'eau potable, de la sécurité du travail, des institutions sanitaires, des soins médicaux, de la promotion du sport et de l'exercice physique régulier et de la protection de l'environnement.

Article XXI

- (1) Le Hongrie reconnaît et fait appliquer le droit de tous à un environnement sain.
- (2) Celui qui nuit à l'environnement est tenu, selon les dispositions fixées par la loi, d'en réparer les atteintes ou d'assumer les charges inhérentes à cette réparation.
- (3) Il est interdit d'importer des déchets polluants en Hongrie à des fins de stockage.

Article XXII

La Hongrie s'efforce de garantir les conditions d'un logement digne et l'accès aux services publics pour tous.

Article XXIII

- (1) Tout citoyen hongrois majeur a le droit de vote et d'éligibilité aux élections législatives, aux élections des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires, et aux élections des députés au Parlement européen.
- (2) Tout ressortissant majeur d'un autre État membre de l'Union européenne résidant en Hongrie a le droit de vote et d'éligibilité aux élections des membres des corps

représentatifs des collectivités locales et des maires, et aux élections des députés au Parlement européen.

- (3) Toute personne majeure reconnue réfugiée, immigrée ou établie en Hongrie a le droit de vote aux élections des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires.
- (4) Une loi organique peut subordonner, partiellement ou totalement, l'exercice du droit de vote à la résidence en Hongrie et l'éligibilité à d'autres conditions.
- (5) Lors des élections des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires, l'électeur peut exercer son droit de vote au lieu de sa résidence ou à son lieu de séjour déclaré.
- (6) Les personnes privées du droit de vote par un tribunal, en raison d'une infraction pénale ou de leurs capacités restreintes de discernement, ne disposent pas du droit de vote. Les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne résidants en Hongrie ne sont pas éligibles s'ils sont privés de l'exercice de ce droit par une norme juridique ou par une décision de justice ou une décision administrative du pays dont ils possèdent la nationalité.
- (7) Toute personne éligible aux élections législatives a le droit de participer aux référendums nationaux. Toute personne éligible aux élections des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires a le droit de participer aux référendums locaux.
- (8) Tout citoyen hongrois a le droit d'occuper un emploi dans la fonction publique à raison de ses aptitudes, de sa formation et de ses connaissances professionnelles. Les emplois de la fonction publique qui ne peuvent pas être pourvus par des membres ou des administrateurs des partis sont définis par une loi.

Article XXIV

- (1) Chacun a droit à une gestion impartiale et équitable de ses affaires par l'État, dans un délai raisonnable. Les autorités sont tenues de justifier leurs décisions selon les dispositions de la loi.
- (2) Chacun a droit à réparation, selon les dispositions de la loi, des dommages causés en violation de ses droits par les autorités durant l'exercice de leurs fonctions.

Article XXV

Chacun a droit de soumettre par écrit, individuellement ou collectivement, une demande ou une plainte aux organes étatiques compétents.

Article XXVI

Dans l'objectif d'une plus grande efficacité de son fonctionnement, de l'amélioration de la qualité des services publics, d'une plus grande transparence des affaires publiques et pour promouvoir l'égalité des chances, l'État s'efforce de mettre en pratique les nouvelles solutions technologiques et les progrès de la science.

Article XXVII

- (1) Quiconque se trouve ou réside légalement sur le territoire de la Hongrie a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
- (2) Tout citoyen hongrois a le droit d'obtenir la protection de la Hongrie durant son séjour à l'étranger.

Article XXVIII

- (1) Chacun a droit à ce que les accusations portées contre lui, ainsi que ses droits et ses obligations, soient examinés dans un délai raisonnable, selon la procédure légale, au cours d'un procès public, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.

- (2) Nul ne peut être considéré comme coupable jusqu'à ce qu'une décision du tribunal ayant force de chose jugée ait constaté sa responsabilité pénale.
- (3) Les personnes poursuivies pénalement ont le droit d'assurer leur défense au cours de chaque phase de la procédure. La défense ne peut être mise en cause pour les opinions exprimées au cours de la procédure.
- (4) Nul ne peut être déclaré coupable ni puni pour des actions qui ne constituaient pas, au moment de leur commission, un acte délictueux en vertu du droit hongrois ou – dans le cadre d'un traité international ou d'un acte juridique de l'Union européenne – du droit d'un autre État.
- (5) Le paragraphe (4) n'exclut pas qu'une personne soit poursuivie et punie pour des actions qui, au moment de leur commission, constituaient un acte délictueux selon les dispositions connues du droit international.
- (6) Sous réserve des cas extraordinaires de recours fixés par la loi, nul ne peut être déclaré coupable ni puni pour une infraction pour laquelle il a déjà été condamné ou acquitté en vertu d'une décision juridiquement contraignante en Hongrie ou – dans le cadre d'un traité international ou d'un acte juridique de l'Union européenne – dans un autre État.
- (7) Chacun a le droit d'introduire, selon les modalités fixées par la loi, un recours contre une décision judiciaire, administrative ou émanant d'une autre autorité qui viole ses droits ou porte atteinte à ses intérêts légitimes.

Article XXIX

- (1) Les minorités ethniques vivant en Hongrie sont des éléments constitutifs de l'État. Chaque citoyen hongrois, membre d'une minorité nationale ou ethnique, a le droit d'assumer et de préserver librement son identité. Les minorités ethniques vivant en Hongrie ont droit au développement de leur propre culture, à l'utilisation de leur langue maternelle, à l'enseignement dans leur langue maternelle et à l'utilisation de leur nom dans leur propre langue.
- (2) Les minorités ethniques vivant en Hongrie peuvent créer des organes locaux et nationaux d'autogestion.
- (3) Les règles détaillées relatives aux droits des minorités ethniques vivant en Hongrie et les règles portant sur l'élection de leurs organes locaux et nationaux d'autogestion sont fixées par une loi organique.

Article XXX

- (1) Toute personne contribue selon ses capacités et sa participation à l'économie, à couvrir les besoins communs.
- (2) La charge financière supplémentaire pesant sur les personnes ayant des enfants à charge doit être prise en compte dans le taux de contribution au financement des besoins communs.

Article XXXI

- (1) La défense de la patrie est le devoir de chaque citoyen de la Hongrie.
- (2) La Hongrie entretient un système de réserve militaire composée de volontaires.
- (3) Pendant l'état d'urgence, ou si l'Assemblée nationale en décide ainsi pour des raisons d'état de défense préventive et à la majorité des deux tiers des voix des députés présents, tous les hommes qui ont atteint la majorité légale qui sont citoyens hongrois et qui résident sur le territoire de la Hongrie peuvent être engagés. Si l'accomplissement du service militaire armé est incompatible avec la conscience de la personne soumise à l'obligation du service militaire, elle accomplira un service sans le port d'armes. Les modalités et la réglementation détaillée du service militaire sont définies par loi organique.

- (4) Les citoyens hongrois qui ont atteint la majorité légale et qui résident sur le territoire de la Hongrie peuvent, pendant l'état d'urgence, être soumis à des obligations militaires selon les dispositions d'une loi organique.
- (5) Les citoyens hongrois qui ont atteint la majorité légale et qui résident sur le territoire de la Hongrie peuvent, en vue de participer à des tâches militaires ou de gestion d'une catastrophe, être contraints par la loi à participer à la protection civile.
- (6) Toute personne peut être contrainte, selon les dispositions d'une loi organique, à s'acquitter de services matériels et économiques pour des raisons de défense ou de gestion d'une catastrophe.

ÉTAT
Assemblée nationale

Article 1

- (1) L'Assemblée nationale est l'organe suprême représentant le peuple de Hongrie.
- (2) L'Assemblée nationale :
 - a) adopte la Loi fondamentale de la Hongrie ;
 - b) élabore les lois ;
 - c) approuve le budget de l'État et son exécution ;
 - d) autorise la reconnaissance du caractère juridiquement contraignant des traités internationaux relevant de sa compétence ;
 - e) élit le Président de la République, les membres et le président de la Cour constitutionnelle, les membres et le président de la Cour Suprême (Kúria) le Procureur général, le médiateur des droits fondamentaux et le président de la Cour des comptes ;
 - f) élit le Premier ministre, décide du vote de confiance visant le Gouvernement ;
 - g) dissout les organes représentatifs locaux dont l'activité est contraire à la Loi fondamentale ;
 - h) décide de la déclaration de guerre et de la conclusion de la paix ;
 - i) statue sur les questions relevant d'un ordre juridique exceptionnel ou relatives à des opérations militaires ;
 - j) accorde l'amnistie ;
 - k) exerce les compétences définies dans la Loi fondamentale et d'autres lois.

Article 2

- (1) Les députés à l'Assemblée nationale sont élus par les électeurs au suffrage universel direct, égal et secret selon des modalités déterminées par loi organique.
- (2) La participation des minorités ethniques et nationales vivant en Hongrie au travail de l'Assemblée nationale est réglementée par loi organique.
- (3) L'élection des députés à l'Assemblée nationale - à l'exception des élections consécutives à une dissolution de l'Assemblée nationale - a lieu au mois d'avril ou de mai, tous les quatre ans.

Article 3

- (1) Le mandat de l'Assemblée nationale débute à compter de sa séance d'installation et se poursuit jusqu'à la séance d'installation de la nouvelle législature de l'Assemblée nationale. La séance de formation de l'Assemblée nationale est convoquée par le Président de la République dans le mois qui suit les élections.
- (2) L'Assemblée nationale peut déclarer sa dissolution.
- (3) Le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale en fixant en même temps la date des élections si :
 - a) en cas de cessation du mandat du Gouvernement, elle n'élit pas le candidat proposé par le Président de la République au poste de Premier ministre dans les quarante jours de la première proposition faite, ou
 - b) au 31 mars, l'Assemblée nationale n'a toujours pas approuvé le budget central de l'année en cours.
- (4) Avant de dissoudre l'Assemblée nationale, le Président de la République est tenu de solliciter l'avis du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et des présidents des groupes parlementaires.

- (5) Le Président de la République peut user du droit prévu à l'alinéa a) du paragraphe (3) jusqu'à ce que l'Assemblée nationale élise le Premier ministre. Le Président de la République peut user du droit prévu à l'alinéa b) du paragraphe (3) jusqu'à ce que l'Assemblée nationale approuve le budget central.
- (6) Une nouvelle Assemblée nationale doit être élue dans les trois mois à compter du jour où elle proclame sa dissolution ou est dissoute.

Article 4

- (1) Les députés à l'Assemblée nationale bénéficient des mêmes droits et devoirs ; ils exercent leurs fonctions dans l'intérêt public, en découle la nullité de tout mandat impératif.
- (2) Le député à l'Assemblée nationale bénéficie de l'immunité parlementaire et reçoit une indemnité afin d'assurer son indépendance. Une loi organique définit les fonctions publiques qu'un député à l'Assemblée nationale ne peut remplir et prévoit les cas d'incompatibilité.
- (3) Le mandat du député à l'Assemblée nationale prend fin :
 - a) à l'achèvement de son mandat ;
 - b) au décès du député ;
 - c) au jour de la déclaration d'incompatibilité ;
 - d) à la démission du député ;
 - e) si les conditions nécessaires à son éligibilité ne sont plus remplies ; ou
 - f) s'il ne participe pas au travail de l'Assemblée nationale pendant une période d'un an.
- (4) La majorité des deux tiers des voix des députés présents est requise lorsque l'Assemblée nationale doit se prononcer sur une déclaration d'incompatibilité, sur la perte des conditions d'éligibilité d'un député ou pour constater que le député n'a pas participé au travail de l'Assemblée nationale pendant une période d'un an.
- (5) La réglementation détaillée sur le statut des députés à l'Assemblée nationale est définie par loi organique.

Article 5

- (1) Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques. Sur demande du Président de la République, du Gouvernement ou de tout député, l'Assemblée nationale peut décider à la majorité des deux tiers des voix des députés de se réunir à huis clos.
- (2) L'Assemblée nationale élit parmi ses membres le président, les vice-présidents et les secrétaires.
- (3) L'Assemblée nationale établit des commissions permanentes en son sein.
- (4) Afin de coordonner leur activité, les députés à l'Assemblée nationale peuvent former un groupe parlementaire, selon les conditions prévues par le Règlement de l'Assemblée nationale.
- (5) Le quorum de l'Assemblée nationale est atteint si plus de la moitié des députés sont présents.
- (6) Sauf dans le cas d'une disposition de la Loi fondamentale, l'Assemblée nationale prend ses décisions à la majorité ordinaire des députés présents. Le Règlement de l'Assemblée nationale peut soumettre la prise de certaines décisions au vote d'une majorité qualifiée.
- (7) L'Assemblée nationale fixe sa propre procédure et l'ordre de ses débats dans son Règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix des députés présents.
- (8) Les dispositions assurant les sessions régulières de l'Assemblée nationale sont prévues par loi organique.

Article 6

- (1) L'initiative de la loi appartient au Président de la République, au Gouvernement, à toutes les commissions de l'Assemblée nationale et à chaque député.
- (2) L'Assemblée nationale peut – sur proposition faite par l'initiateur de la loi, par le Gouvernement ou par le président de l'Assemblée avant le vote final – transmettre la loi approuvée à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci exprime son avis sur la compatibilité de la loi avec la Loi fondamentale. L'Assemblée nationale décide du sort de la proposition après le vote final. Si la proposition est acceptée, le président de l'Assemblée nationale transmet sans délai la loi approuvée à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci examine la compatibilité de la loi avec la Loi fondamentale.
- (3) La loi adoptée par l'Assemblée nationale est signée par le président de l'Assemblée nationale, qui la transmet au Président de la République dans un délai de cinq jours. Dans les cinq jours, à compter de sa réception, le Président de la République signe la loi qui lui a été soumise et assure sa promulgation par une publication au Journal officiel. Si l'Assemblée nationale a transmis la loi à la Cour constitutionnelle conformément aux dispositions du paragraphe (2) pour que celle-ci examine sa compatibilité avec la Loi fondamentale, le président de l'Assemblée nationale ne peut signer la loi et l'envoyer au Président de la République que si la Cour constitutionnelle a déclaré qu'elle n'était pas inconstitutionnelle.
- (4) Si le Président de la République juge que la loi ou certaines de ses dispositions sont inconstitutionnelles et que l'examen prévu au paragraphe (2) n'a pas eu lieu, il peut transmettre la loi à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci examine sa compatibilité avec la Loi fondamentale.
- (5) Avant de la signer, le Président de la République, s'il n'est pas d'accord avec la loi ou avec certaines de ses dispositions et s'il n'a pas encore utilisé le droit prévu au paragraphe (4), peut renvoyer la loi assortie de ses remarques à l'Assemblée nationale en vue d'une nouvelle délibération. L'Assemblée nationale discute une nouvelle fois la loi et procède de nouveau à son adoption. Le Président de la République peut avoir recours à ce droit même si la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré l'inconstitutionnalité lors de l'examen mené suite à la décision de l'Assemblée nationale.
- (6) La Cour constitutionnelle se prononce sur la proposition prévue au paragraphe (2) ou (4) en suivant une procédure d'urgence dans un délai maximum de trente jours. Si elle déclare l'inconstitutionnalité, l'Assemblée nationale discute une nouvelle fois la loi en vue de la rendre compatible avec la Loi fondamentale.
- (7) Si la Cour constitutionnelle ne déclare pas l'inconstitutionnalité au cours de l'examen initié par le Président de la République, celui-ci est tenu de signer la loi et de la promulguer sans délai.
- (8) L'examen par la Cour constitutionnelle de la loi discutée et adoptée selon les provisions du paragraphe (6) peut être à nouveau sollicité en vertu des dispositions des paragraphes (2) et (4). La Cour constitutionnelle se prononce, par le biais de la procédure d'urgence, sur la proposition renouvelée dans un délai maximum de dix jours.
- (9) Si l'Assemblée modifie la loi renvoyée suite à la désapprobation du Président de la République, l'examen de la compatibilité avec la Loi fondamentale ne peut être demandé, en vertu des paragraphes (2) et (4) qu'au regard des dispositions modifiées ou en évoquant le non-respect des exigences procédurales relatives à l'adoption d'une loi et prévues par la Loi fondamentale. Si l'Assemblée adopte la loi renvoyée suite à la désapprobation du Président de la République avec un texte inchangé, le Président de la République peut demander l'examen de la compatibilité avec la Loi fondamentale en

évoquant le non-respect des exigences procédurales relatives à l'adoption d'une loi et prévues par la Loi fondamentale.

Article 7

- (1) Tout député peut poser des questions au médiateur de l'Assemblée nationale des droits fondamentaux, au président de la Cour des comptes, au président de la Banque nationale de Hongrie et au Procureur général dans toute affaire qui relève de leurs compétences.
- (2) Tout député peut poser des questions au Gouvernement et aux membres du Gouvernement dans toute affaire qui relève de leurs compétences.
- (3) L'activité d'inspection des commissions de l'Assemblée nationale et l'obligation de comparaître devant les commissions sont réglementées par loi organique.

Référendum national

Article 8

- (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 sur proposition du Président de la République, du Gouvernement ou à l'initiative de cent mille électeurs. Le résultat d'un référendum valide lie l'Assemblée nationale.
- (2) L'objet d'un référendum national ne peut concerner qu'une question relevant de la compétence de l'Assemblée nationale.
- (3) Un référendum national ne peut avoir lieu sur :
 - a) des questions visant la modification de la Loi fondamentale ;
 - b) le budget de l'État ou son exécution, les impôts de l'État, les taxes et les tarifs douaniers ainsi que les conditions générales relatives aux impôts locaux ;
 - c) le contenu des lois portant sur l'élection des députés de l'Assemblée nationale et des maires, ainsi que des députés au Parlement européen ;
 - d) les obligations résultant des traités internationaux en vigueur ;
 - e) les questions de personnel ou de structure relevant de la compétence de l'Assemblée nationale ;
 - f) la dissolution de l'Assemblée nationale ;
 - g) la dissolution d'un organe représentatif ;
 - h) la déclaration de guerre, de l'état d'exception ou de l'état de siège et la déclaration ou la prolongation d'un état de défense préventive ;
 - i) des questions relatives à la participation à des opérations militaires ;
 - j) l'amnistie.
- (4) Un référendum national est considéré comme valide si plus de la moitié des électeurs y ont participé et si une majorité de la moitié au moins des votants a pu se dégager.

Président de la République

Article 9

- (1) Le chef d'État de la Hongrie est le Président de la République, qui symbolise l'unité de la nation et veille au fonctionnement démocratique des organes de l'État.
- (2) Le Président de la République est le commandant en chef des forces armées hongroises.
- (3) Le Président de la République :
 - a) représente l'État hongrois ;
 - b) peut prendre part aux séances de l'Assemblée nationale et y prendre la parole ;
 - c) peut prendre l'initiative d'une loi ;
 - d) peut prendre l'initiative d'un référendum national ;

- e) fixe la date des élections générales à l'Assemblée nationale et dans les collectivités locales, de l'élection des maires, ainsi que des élections au Parlement européen et du référendum national ;
 - f) prend des décisions visant un ordre juridique exceptionnel ;
 - g) convoque la séance d'installation de l'Assemblée nationale ;
 - h) peut dissoudre l'Assemblée nationale ;
 - i) peut transférer une loi adoptée à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci examine sa conformité avec la Loi fondamentale ou peut renvoyer une loi à l'Assemblée nationale en vue d'une nouvelle délibération ;
 - j) propose le Premier ministre, le Président de la Cour Suprême (Kúria), le Procureur général et le médiateur parlementaire des droits fondamentaux ;
 - k) nomme les magistrats professionnels et le président du Conseil budgétaire ;
 - l) confirme dans ses fonctions le président de l'Académie hongroise des sciences ;
 - m) met en place l'organisation de son bureau.
- (4) Le Président de la République :
- a) sur autorisation de l'Assemblée nationale, reconnaît les obligations résultant des traités internationaux en vigueur ;
 - b) accrédite et reçoit les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires ;
 - c) nomme les ministres, le président de la Banque nationale de Hongrie, le directeur de l'organe de réglementation indépendant et les professeurs d'université ;
 - d) nomme les recteurs des universités ;
 - e) nomme et promeut les généraux ;
 - f) confère les titres, les décorations, les distinctions honorifiques fixées par la loi et autorise le port des distinctions honorifiques étrangères ;
 - g) exerce le droit de grâce individuelle ;
 - h) statue sur les affaires d'organisation territoriale relevant de ses compétences ;
 - i) statue sur les affaires d'obtention ou d'annulation de la nationalité ;
 - j) statue dans toutes les affaires qui, aux termes de la loi, relèvent de sa compétence.
- (5) Pour toutes mesures et dispositions, prévues au paragraphe (4), prises par le Président de la République, le contreseing d'un membre du Gouvernement est requis. Pour une disposition relevant de la compétence exclusive du Président de la République, la loi peut disposer qu'aucun contreseing n'est nécessaire.
- (6) Le Président de la République refuse l'application des dispositions des points b) à e) du paragraphe (4) si les conditions légales ne sont pas réunies ou s'il y a raisonnablement lieu de croire que leur application porterait gravement atteinte au fonctionnement démocratique des organes de l'État.
- (7) Le Président de la République refuse l'application des dispositions du point f) du paragraphe (4) s'il résulterait de leur application une violation des valeurs de la Loi fondamentale.

Article 10

- (1) Le Président de la République est élu pour cinq ans par l'Assemblée nationale.
- (2) Peut être élu Président de la République tout citoyen hongrois qui, au jour de l'élection, est âgé de trente-cinq ans révolus.
- (3) Le Président de la République ne peut être réélu à cette fonction qu'une seule fois.

Article 11

- (1) Le Président de la République est élu trente jours au moins et soixante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président sortant et, si celui-ci a cessé ses fonctions avant l'expiration de son mandat, dans les trente jours à compter de la cessation de ses fonctions. La date de l'élection du Président est fixée par le président de l'Assemblée nationale.
- (2) L'élection du Président de la République est précédée par une procédure de présentation des candidats. La présentation écrite par au moins un cinquième des députés est requise pour la validité d'une candidature. Les présentations doivent être soumises au président de l'Assemblée nationale avant la mise aux voix. Chaque député ne peut présenter qu'un seul candidat. Si un député présente plus d'un candidat, toutes ses propositions sont nulles.
- (3) Est élu Président de la République au premier tour de scrutin le candidat qui obtient la majorité des deux tiers des voix des députés.
- (4) Si au premier tour de scrutin aucun des candidats n'obtient cette majorité, il est procédé à un nouveau tour de scrutin. En cas d'égalité des voix concernant la première place lors du premier tour du scrutin, les candidats ayant obtenu le plus de voix sont mis aux voix. Si l'égalité des voix ne concerne que la deuxième place, les candidats ayant obtenu le plus de voix sont mis aux voix. Pour être élu au deuxième tour de scrutin, le candidat doit obtenir la majorité des voix des députés, quel que soit le nombre de députés ayant participé au vote. Si le deuxième tour de scrutin n'est pas effectif, une nouvelle élection doit être tenue.
- (5) La procédure de vote doit être effectuée sur deux jours consécutifs au plus.
- (6) Le Président de la République élu prend ses fonctions à l'expiration du mandat du Président sortant ; lorsque ce dernier cesse ses fonctions avant l'expiration de son mandat le Président de la République élu prend ses fonctions au huitième jour à compter de la proclamation du résultat de l'élection; avant sa prise de fonction, le Président de la République prête serment devant l'Assemblée nationale.

Article 12

- (1) La personne du Président de la République est inviolable.
- (2) La fonction de Président de la République est incompatible avec toute autre fonction ou mission publique, sociale ou politique. Le Président de la République ne peut exercer d'autre profession rémunérée ni accepter une rémunération pour d'autres activités, exception faite des activités protégées par le droit d'auteur.
- (3) Le mandat du Président prend fin :
 - a) à l'expiration de son mandat ;
 - b) par le décès du Président ;
 - c) par une incapacité qui rend impossible l'accomplissement de ses fonctions pour plus de quatre-vingt-dix jours ;
 - d) si les conditions nécessaires à son éligibilité ne sont plus réunies ;
 - e) par une déclaration d'incompatibilité de fonctions ;
 - f) par sa démission ;
 - g) par sa destitution.
- (4) L'Assemblée nationale est compétente pour se prononcer sur l'incapacité de remplir les fonctions de Président pendant plus de quatre-vingt-dix jours, l'absence de satisfaction des conditions d'éligibilité et l'incompatibilité. La décision est prise à la majorité des deux tiers des députés.

- (5) La réglementation détaillée du statut du Président de la République et sa rémunération sont définies par loi organique.

Article 13

- (1) Toute poursuite pénale ne peut être engagée à l'encontre du Président de la République qu'après l'expiration de son mandat.
- (2) Un cinquième des députés de l'Assemblée nationale peut proposer la destitution du Président de la République de ses fonctions en cas de violation intentionnelle de la Loi fondamentale, ou de toute autre loi dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, ou en cas d'infraction pénale commise par celui-ci.
- (3) Les deux tiers des voix des députés de l'Assemblée nationale doivent être réunies afin d'engager la procédure de destitution. Le scrutin est secret.
- (4) Le Président de la République ne peut plus exercer ses fonctions à compter de la décision de l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la procédure de destitution et jusqu'à la fin de la procédure de destitution.
- (5) La procédure de destitution fait partie des compétences de la Cour constitutionnelle.
- (6) Si, à l'issue de la procédure, la Cour constitutionnelle constate la responsabilité de droit public du Président de la République, elle peut destituer le Président de la République de ses fonctions.

Article 14

- (1) En cas d'empêchement provisoire du Président de la République et jusqu'à la cessation de cet empêchement ou en cas d'expiration du mandat du Président de la République jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau Président de la République, les responsabilités et les pouvoirs du Président de la République sont exercés par le président de l'Assemblée nationale.
- (2) L'empêchement provisoire du Président de la République est constaté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement ou de tout député de l'Assemblée nationale.
- (3) Pendant la période où le président de l'Assemblée nationale remplace le Président de la République, il ne peut exercer ses fonctions de député et la fonction de président de l'Assemblée nationale est alors exercée par le vice-président désigné par l'Assemblée nationale.

Gouvernement

Article 15

- (1) Le Gouvernement est l'organe général du pouvoir exécutif, ses prérogatives englobent tout ce qui ne relève pas expressément de la compétence d'un autre organe en vertu de la Loi fondamentale ou de toute autre norme juridique. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale.
- (2) Le Gouvernement est l'organe suprême de l'administration de l'État, habilité, dans les cas et les conditions prévus par la loi, à créer des organes d'administration d'État.
- (3) Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Gouvernement prend, sur la base d'une autorisation accordée par une loi, des décrets relatifs à des sujets ne relevant pas du domaine de la loi.
- (4) Les décrets du Gouvernement ne peuvent être contraires aux lois.

Article 16

- (1) Le Gouvernement est composé du Premier ministre et de ses ministres.
- (2) Le Premier ministre désigne parmi les ministres un ou plusieurs vice-premiers ministres.
- (3) Le Premier ministre est élu par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République.

- (4) Plus de la moitié des voix des députés de l'Assemblée nationale est nécessaire pour élire le Premier ministre. Le Premier ministre entre en fonction dès son élection.
- (5) Le Président de la République propose un candidat en vertu de l'alinéa (3) :
 - a) si le mandat du Premier ministre a pris fin du fait du renouvellement de l'Assemblée nationale ;
 - b) si le mandat du Premier ministre a pris fin par sa démission, son décès, la constatation d'une incompatibilité, la disparition des conditions qui ont été nécessaires à son élection ou en raison du fait que l'Assemblée nationale a exprimé sa défiance à l'égard du Premier ministre lors du vote de confiance, dans un délai de quinze jours à compter de l'expiration du mandat du Premier ministre.
- (6) Si la personne proposée au poste de Premier ministre, conformément à l'alinéa (5), n'est pas élue par l'Assemblée nationale, le Président de la République fait une nouvelle proposition dans un délai de quinze jours.
- (7) Les ministres sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre. Les ministres entrent en fonction à la date prévue dans l'acte de nomination et à défaut, dès leur nomination.
- (8) Le Gouvernement est constitué dès la nomination des ministres.
- (9) Les membres du Gouvernement prêtent serment devant l'Assemblée nationale.

Article 17

- (1) La liste des ministères est arrêtée par une loi.
- (2) Des ministres sans portefeuille peuvent être nommés pour accomplir les missions fixées par le Gouvernement.
- (3) L'office gouvernemental de la capitale et du département constitue l'autorité administrative territoriale à compétence générale du Gouvernement.
- (4) Les dispositions d'une loi organique relatives à l'existence des ministères ou des autorités administratives peuvent être modifiées par une loi.
- (5) Le statut des fonctionnaires du Gouvernement est fixé par une loi.

Missions et compétences des membres du Gouvernement

Article 18

- (1) Le Premier ministre détermine les orientations générales du Gouvernement.
- (2) Le ministre, dans le cadre de la politique générale du Gouvernement, dirige de manière indépendante les secteurs de l'administration de l'État relevant de sa compétence et les organes subordonnés et assure les missions fixées par le Gouvernement ou le Premier ministre.
- (3) Dans les cas et conditions prévus par une loi ou par un décret du Gouvernement et dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, un membre du Gouvernement, seul ou en accord avec un autre membre, prend des décrets qui ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets du Gouvernement ou aux arrêtés du Président de la Banque nationale de Hongrie.
- (4) Chaque membre du Gouvernement est responsable de son action devant l'Assemblée nationale et devant le Premier ministre. Chaque membre du Gouvernement peut assister aux séances de l'Assemblée nationale et y prendre la parole. L'Assemblée nationale et les commissions de l'Assemblée nationale peuvent obliger tout membre du Gouvernement à se présenter aux séances.
- (5) Les règles détaillées relatives au statut des membres du Gouvernement, à leurs rémunérations et aux modalités de leur remplacement sont fixées par une loi.

Article 19

L'Assemblée nationale peut demander au Gouvernement de l'informer de la position du Gouvernement dans le processus de décision des institutions de l'Union européenne en concertation avec les gouvernements et prendre ainsi position sur toute question figurant à l'ordre du jour du processus de décision. Dans le cadre de ce processus de décision de l'Union européenne, le Gouvernement agit selon la position exprimée par l'Assemblée nationale.

Article 20

- (1) Le mandat du Gouvernement prend fin à l'expiration du mandat du Premier ministre.
- (2) Le mandat du Premier ministre prend fin :
 - a) lors de l'installation de l'Assemblée nationale nouvellement élue ;
 - b) si l'Assemblée nationale exprime sa défiance envers le Premier ministre et élit un nouveau Premier ministre ;
 - c) si l'Assemblée nationale, lors du vote de confiance proposé par le Premier ministre, exprime sa défiance envers le Premier ministre ;
 - d) par sa démission ;
 - e) par son décès ;
 - f) si un cas d'incompatibilité survient ;
 - g) si les conditions nécessaires à son élection ne sont plus remplies.
- (3) Le mandat du ministre prend fin
 - a) à l'expiration du mandat du Premier ministre ;
 - b) par la démission du ministre ;
 - c) par sa révocation ;
 - d) par son décès.
- (4) Les décisions constatant la perte des conditions d'éligibilité du Premier ministre ou un cas d'incompatibilité doivent émaner des deux tiers des voix des députés de l'Assemblée nationale présents.

Article 21

- (1) Un cinquième des députés de l'Assemblée nationale peut déposer par écrit une motion de censure contre le Premier ministre, en indiquant la personne désignée comme candidat aux fonctions de Premier ministre.
- (2) Si l'Assemblée nationale soutient la motion de censure, elle exprime dans ce cas sa défiance à l'égard du Premier ministre et élit en même temps aux fonctions de Premier ministre la personne présentée comme candidat dans la motion de censure. La résolution de l'Assemblée nationale est prise à une majorité supérieure à la moitié des voix des députés la composant.
- (3) Le Premier ministre peut proposer un vote de confiance. Lors du vote de confiance tenu sur proposition du Premier ministre, l'Assemblée nationale exprime sa défiance à l'égard du Premier ministre si la majorité des députés de l'Assemblée nationale ne soutient pas le Premier ministre.
- (4) Le Premier ministre peut proposer que le vote sur une proposition soumise par le Gouvernement soit également un vote de confiance. L'Assemblée nationale exprime sa défiance à l'égard du Premier ministre si elle ne soutient pas la proposition du Gouvernement.
- (5) L'Assemblée nationale prend la résolution relative à la question de confiance entre trois et huit jours à compter de la présentation de la motion de censure ou de la proposition du Premier ministre mentionnée aux alinéas (3) et (4).

Article 22

- (1) Le Gouvernement, à compter de l'expiration de son mandat et jusqu'à la constitution du nouveau Gouvernement, exerce ses fonctions en tant que Gouvernement intérimaire. Toutefois, il ne peut reconnaître l'effet contraignant des traités internationaux et ne peut prendre de décrets que sur la base d'une autorisation accordée par la loi, et seulement en cas d'urgence.
- (2) Si le mandat du Premier ministre prend fin par sa démission ou par la constitution de l'Assemblée nationale nouvellement élue, le Premier ministre, jusqu'à l'élection du nouveau Premier ministre, exerce ses fonctions en tant que Premier ministre intérimaire. Toutefois, il ne peut proposer la révocation ou la nomination de nouveaux ministres et ne peut prendre de décrets que sur la base d'une autorisation accordée par la loi, et seulement en cas d'urgence.
- (3) Si le mandat du Premier ministre prend fin par son décès, par la constatation d'un cas d'incompatibilité, par la non-satisfaction des conditions qui ont été nécessaires à son élection ou par le retrait de la confiance de l'Assemblée nationale au Premier ministre lors d'un vote de confiance, les fonctions de Premier ministre sont exercées, jusqu'à l'élection du nouveau Premier ministre et sous réserve des restrictions définies à l'alinéa (2), par le vice-Premier ministre ou – en cas de pluralité de vice-Premiers ministres – par le premier vice-Premier ministre.
- (4) Chaque ministre, à compter de l'expiration du mandat du Premier ministre et jusqu'à la désignation d'un nouveau ministre le remplaçant, ou d'un autre membre du Gouvernement pour assurer ses fonctions ministérielles, exerce ses fonctions en tant que ministre intérimaire. Toutefois, il ne peut prendre de décrets que dans des cas d'urgence.

Autorités indépendantes de régulation

Article 23

- (1) L'Assemblée nationale peut créer, par le biais d'une loi organique, des autorités indépendantes de régulation pour l'accomplissement de certaines missions relevant notamment de la compétence du pouvoir exécutif.
- (2) Le dirigeant d'une autorité indépendante de régulation est nommé par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, pour une durée fixée par loi organique. Le dirigeant d'une autorité indépendante de régulation nomme son ou ses suppléants.
- (3) Le dirigeant de l'autorité indépendante de régulation rend compte de ses activités tous les ans à l'Assemblée nationale.
- (4) Le dirigeant d'une autorité indépendante de régulation, sur autorisation accordée par une loi et dans le cadre de l'accomplissement de ses missions fixées par loi organique, émet des arrêtés qui ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets du Gouvernement, aux décrets du Premier ministre, aux décrets ministériels et aux arrêtés du président de la Banque nationale de Hongrie. Le dirigeant d'une autorité indépendante de régulation peut être remplacé, pour l'émission d'un arrêté, par un suppléant qu'il a désigné par arrêté.

Cour constitutionnelle

Article 24

- (1) La Cour constitutionnelle est l'organe suprême de protection de la Loi fondamentale.
- (2) La Cour constitutionnelle :
 - a) examine la compatibilité avec la Loi fondamentale des lois adoptées mais non encore promulguées ;
 - b) supervise, sur initiative judiciaire, la compatibilité d'une norme juridique à appliquer dans une affaire spécifique avec la Loi fondamentale ;

- c) supervise, sur la base d'un recours de constitutionnalité, la compatibilité d'une règle de droit appliquée dans une affaire spécifique ou d'une décision judiciaire avec la Loi fondamentale ;
 - d) supervise, sur la base d'un recours de constitutionnalité la compatibilité des décisions judiciaires avec la Loi fondamentale ;
 - e) supervise, sur l'initiative du Gouvernement, d'un quart des députés ou du médiateur des droits fondamentaux, la compatibilité des normes juridiques avec la Loi fondamentale ;
 - f) examine si les normes juridiques ne sont pas contraires aux traités internationaux ;
 - g) remplit d'autres missions et exerce d'autres compétences déterminées dans la Loi fondamentale ou dans une loi organique.
- (3) La Cour constitutionnelle
- a) dans sa compétence incluse aux alinéas b), c) et e) du paragraphe (2), peut annuler toute norme juridique, ou toute disposition d'une norme juridique, contraire à la Loi fondamentale ;
 - b) dans sa compétence incluse à l'alinéa d) du paragraphe (2), peut annuler toute décision judiciaire contraire à la Loi fondamentale ;
 - c) dans sa compétence incluse à l'alinéa f) du paragraphe (2), peut annuler toute norme juridique ou toute disposition d'une norme juridique contraire aux traités internationaux et elle établit d'autres conséquences juridiques prévues dans la loi organique.
- (4) La Cour constitutionnelle est composée de quinze membres élus pour une durée de douze ans par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des députés. L'Assemblée nationale élit, à la majorité des deux tiers des députés, le président de la Cour constitutionnelle parmi les membres de celle-ci. Le mandat du président dure jusqu'à l'expiration de son mandat de juge constitutionnel. Les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique.
- (5) Les règles détaillées de compétence, d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont déterminées par une loi organique.

Tribunal

Article 25

- (1) Les tribunaux exercent une activité de justice. L'organe judiciaire suprême est la Cour Suprême (Kúria).
- (2) Le tribunal statue
- a) en matière pénale, sur les litiges de droit privé et sur d'autres affaires définies dans les lois ;
 - b) sur la légalité des décisions administratives ;
 - c) sur le caractère contraire à une autre norme juridique d'un arrêté municipal et pour annuler cet arrêté municipal ;
 - d) sur la constatation du manquement d'une collectivité locale à son obligation de légiférer qui lui est imposée par la loi.
- (3) Outre ce qui est prévu dans le paragraphe (2), la Cour Suprême (Kúria) assure l'unité de la jurisprudence des tribunaux et prend les décisions en matière d'unité du droit qui s'imposent aux tribunaux.

- (4) L'organisation judiciaire s'effectue à plusieurs niveaux. Dans certains domaines – en particulier pour les litiges en matière administrative et de droit du travail – des tribunaux spécialisés peuvent être institués.
- (5) Les organes d'auto-administration judiciaire participent à l'administration des cours et tribunaux.
- (6) La loi peut également permettre, dans certains litiges, l'intervention d'autres organes.
- (7) Les règles détaillées d'organisation et d'administration des tribunaux et du statut juridique des juges, ainsi que de la rémunération des juges sont déterminées par une loi organique.

Article 26

- (1) Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ; aucune instruction ne peut leur être donnée dans leur activité de jugement. Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des motifs et dans le cadre d'une procédure déterminés par la loi. Les juges ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique.
- (2) Les juges professionnels sont nommés par le Président de la République selon les dispositions d'une loi organique. Toute personne de trente ans révolue peut être nommée juge. A l'exception du président de la Cour Suprême (Kúria), les juges peuvent rester en exercice jusqu'à l'âge légal de la retraite.
- (3) Le président de la Cour Suprême (Kúria) est élu par l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de la République. L'élection du président de la Cour Suprême (Kúria) requiert la majorité des deux tiers des voix des députés.

Article 27

- (1) Le tribunal – sauf disposition contraire de la loi – statue en chambre.
- (2) Des juges non professionnels peuvent également participer à la juridiction dans des affaires et de la manière déterminées par la loi.
- (3) Seul un juge professionnel peut agir en tant que juge unique ou président d'une chambre. Dans des affaires déterminées par la loi, le secrétaire du tribunal peut agir avec la compétence du juge unique. Le paragraphe (1) de l'article 26 doit s'appliquer pour le secrétaire du tribunal lors de cette activité.

Article 28

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 des objectifs économiques conformes à la morale, au bons sens et au bien public.

Parquet

Article 29

- (1) Le Procureur général et le parquet, en tant que participants à la justice, font valoir l'intérêt de l'État en matière pénale. Le parquet poursuit les actes criminels, agit contre les actions et manquements violant le droit et contribue à la prévention des infractions.
- (2) Selon les règles fixées par la loi, le Procureur général et le parquet :
 - a) exercent les droits en rapport avec l'enquête ;
 - b) représentent l'accusation publique dans la procédure judiciaire ;
 - c) dans des affaires de droit civil, prennent l'initiative de la procédure judiciaire, agissent dans la procédure et exercent le droit au recours si l'intéressé n'est pas capable de protéger ses droits ou si la protection de l'intérêt public le nécessite ;

- d) exercent le contrôle de la légalité de l'exécution des peines ;
 - e) remplissent d'autres missions et exercent d'autres compétences déterminées par la loi.
- (3) L'organisation des procureurs est conduite et dirigée par le Procureur général qui nomme les procureurs. à l'exception du Procureur général, les procureurs peuvent rester en exercice jusqu'à l'âge légal de la retraite.
 - (4) Le Procureur général est élu par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République pour une durée de neuf ans. L'élection du Procureur général requiert la majorité des deux tiers des voix des députés.
 - (5) Le Procureur général doit rendre compte annuellement de son activité à l'Assemblée nationale.
 - (6) Les procureurs ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique.
 - (7) Les règles détaillées d'organisation et de fonctionnement du parquet ainsi que le statut juridique des procureurs et leurs rémunérations sont déterminés par une loi organique.

Médiateur des droits fondamentaux

Article 30

- (1) Le médiateur des droits fondamentaux exerce une activité de protection des droits fondamentaux ; toute personne peut solliciter son intervention.
- (2) La mission du médiateur des droits fondamentaux est d'examiner ou de faire examiner les abus relatifs aux droits fondamentaux portés à sa connaissance, ainsi que de prendre l'initiative de mesures générales ou individuelles pour y remédier.
- (3) Le médiateur des droits fondamentaux et ses adjoints sont élus par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des voix des députés, pour une durée de six ans. Les adjoints ont pour mission de défendre les droits des générations futures et des minorités ethniques vivant en Hongrie. Le médiateur des droits fondamentaux et ses adjoints ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique.
- (4) Le médiateur des droits fondamentaux rend compte annuellement de son activité à l'Assemblée nationale.
- (5) Les règles détaillées concernant le médiateur des droits fondamentaux et ses adjoints sont déterminées par la loi.

Collectivités locales

Article 31

- (1) La Hongrie dispose de collectivités locales aux fins de la gestion des affaires publiques locales et de l'exercice du pouvoir public.
- (2) Un référendum local peut avoir lieu, selon les dispositions prévues par la loi, sur des questions faisant partie des missions et relevant de la compétence de la collectivité locale.

Article 32

- (1) Pour la gestion des affaires publiques locales et dans le cadre de la loi, la collectivité locale :
 - a) prend des arrêtés ;
 - b) prend des décisions ;
 - c) administre de façon autonome ;
 - d) établit son organisation et son mode de fonctionnement ;
 - e) exerce les droits d'un propriétaire sur la propriété détenue par la collectivité locale ;
 - f) définit son budget et mène sa gestion de façon autonome sur la base de celui-ci ;

- g) peut créer des entreprises avec son patrimoine et ses recettes utilisables à cet effet, sous réserve de ne pas mettre en danger l'accomplissement de ses missions obligatoires ;
 - h) fixe le taux et les catégories d'impôts locaux ;
 - i) peut créer des emblèmes de collectivité locale, peut établir des distinctions et des titres honorifiques locaux ;
 - j) peut demander des informations à un organe compétent, prendre l'initiative d'une prise de décision et donner son avis ;
 - k) peut s'associer librement à d'autres collectivités locales, créer des unions d'intérêts de collectivités locales pour la représentation de leurs intérêts, collaborer, dans le cadre de ses attributions, avec des collectivités locales d'autres États et être membre d'organisations internationales de collectivités locales ;
 - l) remplit d'autres missions et exerce d'autres compétences déterminées par la loi.
- (2) Agissant dans le cadre de ses attributions et sur la base du pouvoir que la loi lui attribue, la collectivité locale prend des arrêtés municipaux afin de régler les conditions sociales locales qui ne sont pas réglementées par la loi.
- (3) Un arrêté municipal ne peut pas être contraire à d'autres normes juridiques.
- (4) La collectivité locale envoie son arrêté, dès la promulgation de celui-ci, à l'office gouvernemental de la capitale et du département. Si l'office gouvernemental de la capitale et du département trouve que l'arrêté municipal, ou une disposition de celui-ci, est contraire à une norme juridique, il pourra proposer au tribunal la révision de l'arrêté municipal.
- (5) L'office gouvernemental de la capitale et du département peut proposer au tribunal de constater le manquement d'une collectivité locale à son obligation de légiférer qui lui est imposée par la loi. Si la collectivité locale n'accomplit pas son obligation de légiférer dans le délai fixé par la décision du tribunal constatant le manquement, le tribunal, à l'initiative de l'office gouvernemental de la capitale et du département, ordonne au dirigeant de l'office gouvernemental de la capitale et du département d'édicter, au nom de la collectivité locale, l'arrêté municipal destiné à remédier au manquement.
- (6) Le patrimoine des collectivités locales est un patrimoine public qui sert à l'accomplissement de leurs missions.

Article 33

- (1) Les missions et les compétences de la collectivité locale sont exercées par le corps représentatif.
- (2) Le corps représentatif local est dirigé par un maire. Le corps représentatif d'un département élit son président parmi ses membres pour la durée de son mandat.
- (3) Le corps représentatif peut élire des commissions et peut créer des bureaux administratifs selon les dispositions de la loi organique.

Article 34

- (1) La collectivité locale et l'État coopèrent pour atteindre des objectifs communs. Les missions et les compétences obligatoires pour la collectivité locale doivent être établies par la loi. Pour remplir ses missions et exercer ses compétences, la collectivité locale a droit à des aides provenant du budget ou à d'autres aides patrimoniales.
- (2) La loi peut décréter que la mission obligatoire de la collectivité locale sera remplie en communauté de communes.
- (3) Sur la base de la loi ou d'un décret du Gouvernement fondé sur une habilitation législative et en dehors de leurs missions relatives à la collectivité locale, le maire et le président du corps représentatif du département peuvent remplir exceptionnellement des missions qui peuvent relever de la compétence de l'État en matière administrative.

- (4) Le Gouvernement assure, par l'intermédiaire de l'office gouvernemental de la capitale et du département, la surveillance de la légalité de l'activité des collectivités locales.
- (5) Afin de maintenir l'équilibre budgétaire, la loi peut subordonner à des conditions ou à l'approbation du Gouvernement la contraction d'emprunts ou d'autres engagements par la collectivité locale dans le respect des limites fixées par la loi.

Article 35

- (1) Les membres des corps représentatifs des collectivités locales et les maires sont élus par les électeurs, au suffrage universel direct, égal et secret, au cours d'élections assurant la libre expression de la volonté des électeurs et selon les modalités déterminées par loi organique.
- (2) Les membres des corps représentatifs des collectivités locales et les maires sont élus pour une durée de cinq ans selon les dispositions de la loi organique.
- (3) Le mandat du corps représentatif expire au jour de l'élection générale des membres des corps représentatifs des collectivités locales et des maires. Si, à défaut de candidats, l'élection n'a pas lieu, le mandat du corps représentatif se prorogera jusqu'au jour de l'élection partielle. Le mandat du maire expire au jour de l'élection du nouveau maire.
- (4) Le corps représentatif peut déclarer, dans les conditions fixées par loi organique, sa dissolution.
- (5) L'Assemblée nationale dissout, sur proposition du Gouvernement et après avis de la Cour constitutionnelle, un corps représentatif fonctionnant de manière contraire à la Loi fondamentale.
- (6) La dissolution met également un terme au mandat du maire.

Fonds publics

Article 36

- (1) L'Assemblée nationale légifère tous les ans sur le budget national et sur l'exécution du budget national. Le Gouvernement présente à l'Assemblée nationale les propositions de loi portant sur le budget national et sur son exécution dans le délai fixé par la loi.
- (2) Les propositions de loi portant sur le budget national et sur son exécution doivent inclure, de façon transparente et de manière raisonnablement détaillée les dépenses et les recettes de l'État.
- (3) En adoptant la loi sur le budget national, l'Assemblée nationale autorise le Gouvernement à percevoir les recettes et à effectuer les dépenses qui y sont envisagées.
- (4) L'Assemblée nationale ne peut pas adopter une loi sur le budget national qui conduirait à l'augmentation de la dette publique dans une mesure dépassant la moitié du produit national total.
- (5) Tant que la dette publique dépassera la moitié du produit national total, l'Assemblée nationale ne pourra adopter qu'une loi sur le budget national prévoyant une diminution de la proportion de la dette publique par rapport au produit national total.
- (6) Toute dérogation aux dispositions des paragraphes (4) et (5), n'est possible que dans un cadre juridique spécifique et dans une mesure nécessaire à atténuer les conséquences des événements ayant provoqué celui-ci, ainsi qu'en cas de ralentissement durable et significatif de l'économie nationale et dans une mesure nécessaire au rétablissement de l'équilibre de celle-ci.
- (7) Si l'Assemblée nationale n'a pas adopté la loi sur le budget national avant le début de l'année civile, le Gouvernement aura le droit de percevoir les recettes telles que déterminées par les normes de droit et d'effectuer les dépenses au prorata temporis dans le cadre des prévisions de dépenses déterminées dans la loi sur le budget national portant sur l'année civile précédente.

Article 37

- (1) Le Gouvernement est tenu d'exécuter le budget national en conformité avec la loi et de façon opportune, en gérant de manière efficace les fonds publics et en assurant la transparence.
- (2) Lors de l'exécution du budget national, aucun emprunt ne peut être contracté et aucun engagement financier ne peut être pris à l'exception des cas prévus au paragraphe (6) de l'article 36, desquels il résulterait que le niveau de la dette publique dépasse la moitié de la valeur du produit national total de l'année précédente.
- (3) Dans la période telle que définie au paragraphe (5) de l'article 36, à l'exception des cas déterminés dans le paragraphe (6) de l'article 36, le Gouvernement ne peut pas contracter d'emprunts ni prendre d'engagements financiers lors de l'exécution du budget national qui auraient pour conséquence l'augmentation de la dette publique par rapport à celle déterminée pour l'année civile précédente.
- (4) Tant que la dette publique dépassera la moitié du produit national total, dans sa compétence incluse aux alinéas b) à d) du paragraphe (2) de l'Article 24, la Cour constitutionnelle peut veiller au respect de la compatibilité avec la Loi fondamentale des lois portant sur le budget national, l'exécution du budget, les impôts nationaux, les droits et les cotisations, les droits de douane ainsi que sur les conditions nationales des taxes locales mais exclusivement sous l'angle de leur conformité avec le droit à la vie et à la dignité humaine, le droit à la protection des données personnelles, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou les droits liés à la nationalité hongroise et peut les annuler pour la violation de ces droits. Cependant, la Cour constitutionnelle a le droit d'annuler sans limitation les lois susvisées si les exigences procédurales, relatives à la création et la promulgation de la norme juridique et incluses dans la Loi fondamentale, n'ont pas été satisfaites.
- (5) Le mode de calcul de la dette publique et du produit national total ainsi que les règles relatives à l'exécution des dispositions visées à l'Article 36 et les paragraphes (1) – (3) sont déterminés par la loi.

Article 38

- (1) La propriété de l'État et des collectivités locales est un patrimoine national. La gestion et la protection du patrimoine national ont pour objectif de servir l'intérêt public, de satisfaire les besoins communs et de sauvegarder les ressources naturelles ainsi que de prendre en considération les besoins des générations futures. Les exigences relatives à la conservation, à la protection du patrimoine national et à la gestion responsable de celui-ci sont fixées par loi organique.
- (2) En vertu des objectifs prévus dans le paragraphe (1), la loi organique détermine la propriété exclusive de l'État et le domaine de son activité économique ainsi que les limites et les conditions de l'aliénation d'un bien national d'importance prioritaire pour l'économie nationale.
- (3) Un bien national ne peut être cédé que dans un but déterminé par la loi, dans la limite des exceptions qu'elle prévoit et en tenant compte de l'exigence du rapport prix / valeur.
- (4) Un contrat sur la cession ou l'exploitation d'un bien national ne peut être conclu qu'avec une organisation dont l'actionnariat, la structure et l'activité relative à la gestion du bien national transféré ou concédé pour exploitation sont transparents.
- (5) Les organes de gestion dont l'État ou les collectivités sont propriétaires gèrent leurs activités économiques de façon autonome conformément au régime et aux obligations fixés par la loi et selon des exigences d'efficacité et de résultat.

Protection des fonds publics

Article 39

- (1) Une subvention ne peut être accordée ou un versement ne peut être effectué sur le budget national et sur la base d'un contrat qu'à une organisation dont l'actionnariat, la structure et l'activité relative à l'utilisation de la subvention sont transparents.
- (2) Toute organisation gérant des fonds publics est tenue de rendre compte officiellement de cette gestion. Les fonds publics et les biens nationaux doivent être gérés selon le principe de transparence de la vie publique. Les données relatives aux fonds publics et aux biens nationaux sont des données d'intérêt public.

Article 40

Compte-tenu des contributions nécessaires pour la satisfaction des besoins collectifs et la prise en charge des personnes âgées, les règles fondamentales relatives à l'égalité devant les charges publiques et au système des retraites sont déterminées par loi organique.

Article 41

- (1) La Banque nationale de Hongrie est la banque centrale de la Hongrie. La Banque nationale de Hongrie est responsable de la politique monétaire dans les conditions déterminées par une loi organique.
- (2) Le président de la Banque nationale de Hongrie et les vice-présidents sont nommés par le Président de la République, pour une durée de six ans.
- (3) Une fois par an, le président de la Banque nationale de Hongrie adresse un rapport à l'Assemblée nationale sur l'activité de la Banque nationale de Hongrie.
- (4) Selon les termes de son mandat et dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par la loi, le président de la Banque nationale de Hongrie émet des règlements qui ne doivent pas être contraires aux lois. Pour l'émission de ces règlements, le vice-président, désigné par le président dans le cadre de son règlement, peut le remplacer.
- (5) Les règles détaillées relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Banque nationale de Hongrie sont déterminées par une loi organique.

Article 42

Les règles relatives à l'autorité assurant la surveillance du système d'intermédiaires financiers sont fixées par une loi organique.

Article 43

- (1) La Cour nationale des comptes est l'organe de contrôle financier et administratif de l'Assemblée nationale. Dans l'exercice de ses fonctions déterminées par la loi, la Cour nationale des comptes contrôle l'exécution du budget national, la gestion des finances publiques, l'utilisation des ressources provenant des finances publiques et la gestion du patrimoine national. La Cour nationale des comptes effectue ses contrôles selon des critères de légitimité, d'utilité et de productivité.
- (2) Le président de la Cour nationale des comptes est élu par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée, pour une durée de douze ans.
- (3) Une fois par an, le président de la Cour nationale des comptes adresse un rapport à l'Assemblée nationale sur l'activité de la Cour nationale des comptes.
- (4) Les règles détaillées portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour nationale des comptes sont définies par loi organique.

Article 44

- (1) Le Conseil budgétaire est l'organe qui examine le bien-fondé du budget national. Il assiste l'Assemblée nationale.

- (2) Le Conseil budgétaire participe à la préparation de la loi sur le budget national dans les conditions déterminées par la loi.
- (3) Afin de respecter les dispositions des alinéas (4) et (5) de l'article 36, l'adoption de la loi sur le budget national nécessite l'approbation préalable du Conseil budgétaire.
- (4) Les membres du Conseil budgétaire sont le président du Conseil budgétaire, le président de la Banque nationale de Hongrie et le président de la Cour nationale des comptes. Le président du Conseil budgétaire est nommé par le Président de la République pour une durée de six ans.
- (5) Les règles détaillées portant sur le fonctionnement du Conseil budgétaire sont définies par loi organique.

Armée hongroise

Article 45

- (1) Les forces armées de la Hongrie sont l'Armée hongroise. Les missions fondamentales de l'Armée hongroise sont la défense militaire de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et des frontières de la Hongrie, l'exécution des tâches communes de défense et de maintien de la paix liées aux engagements internationaux ainsi que la mise en œuvre d'une activité humanitaire en adéquation avec les règles du droit international.
- (2) Sauf disposition contraire d'un engagement international, seuls l'Assemblée nationale, le Président de la République, le Conseil de la défense, le Gouvernement ainsi qu'un ministre habilité et compétent ont le droit de diriger l'Armée hongroise dans le respect des règles définies par la Loi fondamentale et la loi organique. Le fonctionnement de l'Armée hongroise est géré par le Gouvernement.
- (3) L'Armée hongroise intervient pour prévenir, faire face et éliminer les conséquences des catastrophes naturelles.
- (4) Les militaires de carrière de l'Armée hongroise ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent exercer aucune activité politique.
- (5) Les règles détaillées portant sur l'organisation, les tâches, la gestion, la direction et le fonctionnement de l'Armée hongroise sont définies par loi organique.

Police et services de la sécurité nationale

Article 46

- (1) Les missions fondamentales de la police sont la prévention et la détection des infractions pénales, la protection de la sécurité publique, de l'ordre public et des frontières.
- (2) Le fonctionnement de la police est géré par le Gouvernement.
- (3) Les missions fondamentales des services de la sécurité nationale sont de protéger l'indépendance et l'ordre public de la Hongrie et de servir ses intérêts de sécurité nationale.
- (4) Le fonctionnement des services de la sécurité nationale est géré par le Gouvernement.
- (5) Les agents de la police et des services de la sécurité nationale ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent exercer aucune activité politique.
- (6) Les règles détaillées portant sur l'organisation, le fonctionnement des services de la sécurité nationale, les règles d'application des moyens et des méthodes des services secrets, ainsi que les règles liées à l'activité de la sécurité nationale sont définies par loi organique.

Décision sur la participation à des opérations militaires

Article 47

- (1) Le Gouvernement décide de la participation des forces armées hongroises et étrangères aux mouvements transfrontaliers.

- (2) À l'exception des cas prévus à l'alinéa (3), l'Assemblée nationale décide de l'emploi de l'Armée hongroise à l'étranger ou en Hongrie, de son stationnement à l'étranger, ainsi que de l'emploi des forces armées étrangères en Hongrie, ou depuis le territoire hongrois et de leur stationnement en Hongrie.
- (3) Le Gouvernement décide de l'emploi de l'Armée hongroise et des forces armées étrangères, dans les cas prévus à l'alinéa (2), sur décision de l'Union européenne ou sur celle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ainsi que dans tous les autres cas.
- (4) En informant simultanément le Président de la République, le Gouvernement rend compte sans délai à l'Assemblée nationale des décisions prises selon les dispositions de l'alinéa (3) ainsi que de celles prises au sujet de l'autorisation de la participation de l'Armée hongroise au maintien de la paix ou à l'activité humanitaire exercée sur un terrain d'opération extérieure.

ORDRE JURIDIQUE SPÉCIAL

Règles communes relatives à l'état d'urgence et à l'état de nécessité

Article 48

- (1) L'Assemblée nationale :
 - a) déclare l'état d'urgence et établit le Conseil de la défense en cas de signification de l'état de guerre ou de danger direct d'agression armée émanant d'une autorité étrangère ;
 - b) déclare l'état d'urgence en cas d'attaque armée visant à l'affaiblissement de l'ordre public ou à l'acquisition exclusive du pouvoir ainsi qu'en cas d'actes graves, violents, faisant intervenir des armes et mettant gravement en danger la sécurité de la vie humaine et des biens.
- (2) La déclaration de l'état de guerre, la conclusion de la paix et la déclaration de l'ordre juridique spécial prévu à l'alinéa (1) nécessitent le vote, à la majorité des deux tiers, des députés de l'Assemblée nationale.
- (3) Le Président de la République peut signifier l'état de guerre, déclarer l'état d'urgence, établir le Conseil de la défense et déclarer l'état de nécessité si l'Assemblée nationale est empêchée de prendre ces décisions.
- (4) L'Assemblée nationale est considérée comme empêchée de prendre ces décisions lorsqu'elle ne siège pas et que sa convocation devient impossible en raison d'obstacles inévitables résultant de l'insuffisance de temps ou d'événements générant l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de nécessité.
- (5) Les motifs de l'empêchement de la signification de l'état de guerre, de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité doivent être constatés de manière unanime par le Président de l'Assemblée nationale, le président de la Cour constitutionnelle et le Premier ministre.
- (6) Lors de sa première séance intervenant après son empêchement, l'Assemblée nationale réexamine les motifs de la signification de l'état de guerre, de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité et se prononce sur la légitimité des mesures appliquées. Cette décision nécessite le vote à la majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.
- (7) Pendant la durée de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité, l'Assemblée nationale ne peut pas prononcer sa dissolution ni être dissoute. L'élection générale des députés de l'Assemblée ne peut pas être prévue ni organisée pendant la durée de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité ; dans une telle situation, une nouvelle Assemblée nationale doit être élue dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la fin de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité. Si l'élection générale des députés de l'Assemblée nationale a déjà été organisée, mais que l'Assemblée nationale n'a pas encore été installée, la séance inaugurale est convoquée par le Président de la République dans les trente jours à compter de la fin de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité.
- (8) L'Assemblée nationale ayant prononcé sa dissolution, ou qui a été dissoute, peut être également convoquée par le Conseil de la défense pendant l'état d'urgence, et par le Président de la République pendant l'état de nécessité.

État d'urgence

Article 49

- (1) Le président du Conseil de la défense est le Président de la République ; ses membres sont le président de l'Assemblée nationale, les dirigeants des groupes de députés des partis représentés à l'Assemblée nationale, le Premier ministre, les ministres, ainsi que le chef d'état major qui dispose d'une voix consultative.
- (2) Le Conseil de la défense exerce :
 - a) les droits qui lui ont été conférés par l'Assemblée nationale ;

- b) les droits du Président de la République ;
 - c) les droits du Gouvernement.
- (3) Le Conseil de la défense décide :
- a) de l'emploi de l'Armée hongroise en Hongrie ou à l'étranger, de sa participation au maintien de la paix ou à l'activité humanitaire exercée sur un terrain d'opération extérieure ainsi que de son stationnement à l'étranger ;
 - b) de l'emploi des forces armées étrangères en Hongrie ou depuis le territoire hongrois et de leur stationnement en Hongrie ;
 - c) de la mise en place des mesures spéciales prévues par loi organique.
- (4) Le Conseil de la défense peut prendre des arrêtés par lesquels il peut suspendre l'application de certaines lois, déroger à des dispositions légales et prendre d'autres mesures spéciales.
- (5) Les arrêtés du Conseil de la défense perdent leur effet après la fin de l'état d'urgence, sauf si l'Assemblée nationale décide de proroger ces mesures.

État de nécessité

Article 50

- (1) Pendant l'état de nécessité, l'Armée hongroise peut être utilisée si l'emploi de la police et des services de la sécurité nationale s'avère insuffisant.
- (2) Pendant l'état de nécessité, en cas d'empêchement de l'Assemblée nationale, le Président de la République décide de l'utilisation de l'Armée hongroise selon les dispositions de l'alinéa (1).
- (3) En cas d'état de nécessité, les mesures spéciales prévues par loi organique sont prises par le Président de la République par voie d'arrêté. Par arrêté, le Président de la République peut suspendre l'application de certaines lois, déroger à des dispositions légales et prendre d'autres mesures spéciales.
- (4) Le Président de la République informe sans délai le président de l'Assemblée nationale des mesures spéciales prises. Pendant l'état de nécessité, l'Assemblée nationale ou, en cas d'empêchement, la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires de défense, siège en permanence. L'Assemblée nationale ou, en cas d'empêchement, la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires de défense, peut suspendre l'application des mesures spéciales mises en place par le Président de la République.
- (5) Les mesures spéciales prises par voie d'arrêté restent en vigueur pendant trente jours, sauf si elles sont prorogées par l'Assemblée nationale ou, en cas d'empêchement, par la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires de défense.
- (6) L'arrêté du Président de la République prend fin à l'expiration de l'état de nécessité.

État de défense préventive

Article 51

- (1) En cas de danger d'agression extérieure armée ou afin de satisfaire à un engagement d'alliance, l'Assemblée nationale déclare l'état de défense préventive pour une durée déterminée ; dans le même temps, il mandate le Gouvernement pour mettre en place les mesures spéciales définies par loi organique. La durée de l'état de défense préventive peut être prolongée.
- (2) La déclaration de l'ordre juridique spécial prévue à l'alinéa (1) nécessite le vote à la majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.
- (3) Après la déclaration de l'état de défense préventive, le Gouvernement peut mettre en place des mesures qui diffèrent des lois relatives au fonctionnement de l'administration, de l'Armée hongroise et des forces de maintien de l'ordre, en informant de façon continue

le Président de la République ainsi que, selon le sujet, les commissions permanentes habilitées et compétentes de l'Assemblée nationale. Les mesures prises de cette manière restent en vigueur jusqu'à la décision de l'Assemblée nationale portant sur la déclaration de l'état de défense préventive, mais dans la limite d'une durée de soixante jours.

- (4) En cas d'état de défense préventive, le Gouvernement peut prendre des arrêtés par lesquels, selon les dispositions prévues par loi organique, il peut suspendre l'application de certaines lois, déroger aux dispositions légales et prendre d'autres mesures spéciales.
- (5) L'arrêté du Gouvernement prend fin à l'expiration de l'état de défense préventive.

Agression imprévue

Article 52

- (1) En cas d'invasion imprévue de forces armées étrangères sur le territoire de la Hongrie, afin de faire face à l'agression, de protéger le territoire de la Hongrie par les forces aériennes d'alerte hongroises et alliées, de protéger l'ordre public et la sécurité de la vie humaine et des biens, ainsi qu'en cas de besoin selon le plan de défense validé par le Président de la République, le Gouvernement, en attendant la décision portant sur la déclaration de l'état de nécessité ou de l'état d'urgence, est tenu de prendre immédiatement les mesures nécessaires et proportionnées à l'agression.
- (2) Le Gouvernement informe sans délai l'Assemblée nationale et le Président de la République des mesures prises selon les dispositions de l'alinéa (1).
- (3) En cas d'agression imprévue, le Gouvernement peut prendre des arrêtés par lesquels, selon les dispositions prévues par loi organique, il peut suspendre l'application de certaines lois, déroger aux dispositions légales et prendre d'autres mesures spéciales.
- (4) L'arrêté du Gouvernement prend fin à l'expiration de l'agression imprévue.

État de danger

Article 53

- (1) En cas de calamités ou de catastrophes industrielles mettant en danger la sécurité de la vie humaine et des biens, et afin d'éliminer les conséquences de celles-ci, le Gouvernement déclare l'état de danger et il peut prendre les mesures spéciales définies par loi organique.
- (2) En cas d'état de danger, le Gouvernement peut prendre des arrêtés par lesquels, selon les dispositions prévues par loi organique, il peut suspendre l'application de certaines lois, déroger aux dispositions légales et prendre d'autres mesures spéciales.
- (3) L'arrêté du Gouvernement défini à l'alinéa (2) reste en vigueur pendant quinze jours, sauf s'il est prorogé par le Gouvernement sur autorisation de l'Assemblée nationale.
- (4) L'arrêté du Gouvernement prend fin à l'expiration de l'état de danger.

Règles communes relatives à l'ordre juridique spécial

Article 54

- (1) Dans l'ordre juridique spécial, l'exercice des droits fondamentaux, à l'exception des droits définis aux articles II et III, ainsi qu'aux alinéas (2) à (6) de l'article XXVIII, peut être suspendu ou limité au-delà de ce qui est prévu à l'alinéa (3) de l'article I.
- (2) En cas d'ordre juridique spécial, l'application de la Loi fondamentale ne peut pas être suspendue et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle ne peut pas être limité.
- (3) L'ordre juridique spécial peut être annulé par l'organe habilité à le mettre en place si les conditions de son application ne sont plus réunies.
- (4) Les règles détaillées, applicables dans le cadre de l'ordre juridique spécial, sont définies par loi organique.

DISPOSITIONS FINALES

1. La Loi fondamentale de la Hongrie entrera en vigueur le 1er janvier 2012.
2. La Loi fondamentale sera adoptée par l'Assemblée nationale selon les dispositions du point a) de l'alinéa (3) de l'article 19 et de l'alinéa (3) de l'article 24 de la loi XX de 1949.
3. Les dispositions transitoires liées à cette Loi fondamentale seront adoptées séparément par l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure définie au point 2.
4. L'obligation de soumettre à l'Assemblée nationale les propositions de lois nécessaires à l'exécution de la Loi fondamentale incombera au Gouvernement.

*

Nous, les députés de l'Assemblée nationale élus le 25 avril 2010, conscients de notre responsabilité devant Dieu et les hommes, en exerçant notre pouvoir constitutionnel, établissons ci-dessus la première Loi fondamentale de la Hongrie.

Que la paix, la liberté et l'entente règnent.

Dr. Schmitt Pál
Président de la République

Kövér László
Président de l'Assemblée nationale