

Les expériences de l'*actio popularis* dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Hongrie : raisons et conséquences de sa disparition

Péter Kovács

Juge à la Cour constitutionnelle de Hongrie¹

1. Introduction

Le système constitutionnel de la Hongrie a subi des réformes profondes en 2011. Toutefois, la présente communication ne vise pas à commenter cette réforme, elle se borne à présenter un élément qui n'était pas la cible des débats menés au sein des différentes instances internationales mais qui est profondément lié au sujet majeur de la conférence de l'ACCPUF : le citoyen et la justice constitutionnelle. De ce point de vue, il vaut la peine de présenter les raisons et les conséquences de la disparition de l'*actio popularis*, institution de renom de la justice constitutionnelle hongroise.

Infra, on va d'abord présenter quelques considérations portant sur la pratique de l'*actio popularis* comme l'auteur l'a vécue au cours de sa participation aux travaux de la Cour constitutionnelle, pour terminer par une brève présentation des différentes formes de l'institution de la plainte constitutionnelle.

2. L'*actio popularis* – en bref

L'*actio popularis* a été reconnue dans la Constitution² et la loi sur la Cour constitutionnelle (dans sa version en vigueur entre 1989-2011) où une courte

1. Péter Kovács est juge à la Cour constitutionnelle de la République de Hongrie et Professeur de droit international à l'Université Catholique Péter Pázmány (Les considérations ci-dessous sont développées en qualité universitaire et bien entendu n'engagent en rien la Cour constitutionnelle).

2. L'article 32/A (3) de la Constitution (dans sa forme d'entre 1989-2011) stipulait «La procédure devant la Cour Constitutionnelle peut être initiée par quiconque, dans les cas définis par la loi».

disposition indiquait que la procédure du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* d'une règle juridique ou d'un autre moyen juridique de l'administration d'État peut être initiée par quiconque³.

La Cour constitutionnelle a considéré que l'*actio popularis* était le fruit des négociations menées en 1989 pendant les mois de la transition démocratique entre le gouvernement et l'opposition. En examinant les travaux préparatoires de la Constitution, la Cour a expliqué que l'institution de l'*actio popularis* était réclamée d'une manière conséquente par l'opposition ayant trouvé trop maigre la proposition du gouvernement communiste-réformateur de l'époque qui voulait restreindre le droit d'initiative à un certain cercle des requérants privilégiés et ne laisser aux particuliers que l'institution de la plainte constitutionnelle. Suite à l'examen soigneux des documents préparatoires pertinents, la Cour constitutionnelle a souligné que l'on peut déduire directement de la Constitution que le droit d'initiative devrait être ouvert à tout le monde⁴.

C'est dans ce même sens que la Cour a affirmé que le droit d'agir par voie d'*actio popularis* n'est assujéti à aucune condition, que cela soit le ministère d'avocat, l'acquiescement de frais de procédure ou la preuve de l'intérêt personnel, etc.⁵

La mise en œuvre de l'*actio popularis* avait indubitablement contribué au fait que la Cour constitutionnelle a pu développer une jurisprudence cohérente et impressionnante peu de temps après sa création.

Une série de grandes décisions sont nées de petits papiers envoyés à la Cour qui n'a exigé que peu de critères comme *i.* l'indication exacte de l'article attaqué d'une disposition législative ou infralégislative, *ii.* l'indication exacte de l'article (ou des articles) pertinent(s) de la Constitution supposé(s) lésé(s) et *iii.* une argumentation sur la supposée violation de l'article constitutionnel indiqué (une argumentation rudimentaire était suffisante ; mais évidemment, une requête ne contenant que l'énumération des clauses constitutionnelles ou la pure citation de leur texte n'était pas admissible).

Puisque le lancement des procédures devant la Cour n'était pas lié à l'acquiescement de frais de procédure, même symbolique, le nombre d'actions populaires a augmenté d'une manière choquante. Au cours de la deuxième décennie de l'existence de la Cour, on a pu constater une certaine et constante diminution de l'apport doctrinal et constitutionnel des actions populaires et que leur immense majorité était soit refusée, soit rejetée. On a pu constater aussi que

3. Cf. art. 21 (2) de la loi XXXII de l'an 1989.

4. Cf. la décision 4/1997, in *Alkotmánybíróság Határozatai* (Recueil des décisions de la Cour Constitutionnelle, *infra* ABH) 1997, p. 41-54, et en particulier p. 45-46.

5. Cf. la décision 315/E/2003, *ABH* 2003, p. 1593.

certaines cabinets d'avocat profitaient largement de la facilité d'intenter des recours devant la Cour et après la perte d'une affaire devant les juridictions ordinaires, engageaient une procédure de contrôle de constitutionnalité (il est vrai cependant que la nouvelle réglementation d'après janvier 2012 relative à la Cour constitutionnelle renforcera le rôle des juristes professionnels, en ce que les requêtes devront être contresignées par un avocat).

On s'est souvent posé la question : pourquoi la Cour n'a-t-elle pas profité du principe juridique *de minimis non curat praetor* pour se débarrasser d'une quantité de recours évoquant des problèmes minuscules ? La réponse négative était fondée sur la formulation trop claire de la Constitution qui ne laissait pas de marge de manœuvre à la Cour, empiégée par ses propres précédents quelquefois exaltant l'*actio popularis*⁶.

3. La question de l'*actio popularis* dans un des rapports de la Commission de Venise concernant la réforme constitutionnelle hongroise

L'assistance de la Commission européenne pour la démocratie par le droit a été sollicitée par le gouvernement hongrois pour calmer le mécontentement et les critiques retentissantes, dans une lettre signée le 21 février 2011 par le Premier ministre adjoint et portant sur trois groupes de questions. La Commission de Venise y a répondu le 13 avril 2011 dans le document intitulé *Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise*⁷.

6. Cf. la décision 4/1997 (I.22.) AB, ABH 1997, p. 46 et aussi l'opinion dissidente de László Sólyom jointe à la décision 42/1998 : « La réglementation de la Constitution rend clair qu'en matière du contrôle abstrait des normes, le requérant agit non pas pour qu'il trouve réparation à une violation mais afin de rétablir une situation juridique conforme à la Constitution et en tant que mandataire du public. La violation de l'ordre constitutionnel n'est qu'une situation juridique factuelle, la requête n'est subordonnée à aucune lésion juridique concrète. Tout cela est très bien reflété dans l'*actio popularis*, le droit de recours ouvert à quiconque ». 42/1998(X.2.) AB, ABH 1998, 532-551, p. 534.

7. Avis n° 614/2011, CDL-AD(2011)001. Cf. les questions au § 11.3., p. 4 :

« 1. Charte des droits fondamentaux de l'UE et Constitution

Dans quelle mesure l'incorporation dans la nouvelle Constitution de dispositions de la Charte de l'UE améliorerait-elle la protection des droits fondamentaux en Hongrie et contribuerait-elle au renforcement de la protection européenne commune de ces droits ?

2. Rôle et portée du contrôle *a priori* parmi les compétences de la Cour constitutionnelle

Il faudrait envisager deux questions : qui est habilité à soumettre une demande de contrôle *a priori* ? Quel effet une décision rendue par la Cour dans une procédure de contrôle *a priori* a-t-elle sur la compétence législative du Parlement ?

3. Rôle et portée de l'*actio popularis* pour le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*

En Hongrie, la Cour constitutionnelle est saisie de près de 1 600 demandes par an, car toute personne, qu'elle y ait ou non intérêt, peut lui demander de soumettre une règle légale à un

La Commission de Venise a elle-même conseillé la suppression de l'*actio popularis* devant la Cour tout en soulignant le rôle de l'ombudsman qui *quasi* en tant qu'organe de filtrage pourrait prendre la décision de saisir la Cour⁸. Il est à noter cependant, que parmi les propositions de la Commission de Venise qui a formulé une série de critiques claires quant à la procédure et au rythme intempestif de la réforme constitutionnelle ainsi qu'à l'encontre de plusieurs nouvelles dispositions constitutionnelles, l'idée de supprimer l'*actio popularis* a eu un écho favorable.

«La Commission de Venise tient à souligner que la possibilité de recourir à l'*actio popularis* en matière de constitutionnalité ne peut être considérée comme une norme européenne. Elle reconnaît que ce mécanisme est apparu comme la garantie la plus large d'un contrôle globale de constitutionnalité, car il permet d'éliminer rapidement de l'ordre juridique les lois inconstitutionnelles, surtout celles qui ont été adoptées avant la Constitution. Toutefois, une analyse comparée montre que la plupart des pays a décidé de ne pas mettre en place de mécanisme de cette sorte, en tant que moyen valable de contester les actes législatifs devant la Cour constitutionnelle. En conséquence, l'*actio popularis* est actuellement l'exception plutôt que la règle en Europe et parmi les États membres de la Commission de Venise»⁹.

Après avoir rappelé qu'elle avait plutôt déconseillé l'introduction de l'*actio popularis* dans les systèmes nationaux¹⁰, la Commission a évoqué la surcharge de la Cour constitutionnelle hongroise¹¹ pour conclure qu'«en conséquence,

contrôle de constitutionnalité. Quel est l'état des choses en Europe en matière de recours à l'*actio popularis* en matière constitutionnelle ? Pourrait-on considérer qu'il y aurait atteinte à l'acquis constitutionnel européen si la Cour avait pour vocation essentielle de s'occuper non plus du contrôle *a posteriori* fondée sur une *actio popularis* mais de requêtes spécifiques en contrôle de constitutionnalité ? (pour autant qu'il n'y ait pas d'autre recours disponible, une telle requête pourrait être soumise à la Cour par une personne qui allèguerait que ses droits fondamentaux ont été violés en raison de l'application d'une loi inconstitutionnelle)».

8. Avis CDL-AD(2011)001, adopté lors de la 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011); avis CDL-AD(2011)016, adopté lors de la 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

9. Avis CDL-AD(2011)001, § 57, p. 11-12.

10. *Ibid.*, § 58, p. 12. Cf. l'avis CDL-AD(2010)039, § 74 sur la réforme constitutionnelle ukrainienne et l'avis CDL-AD(2008)030 sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro (dans ce document, la Commission de Venise a fait référence à l'expérience croate).

11. Avis CDL-AD(2011)001, § 59, p. 12 : «La Commission de Venise note que la Cour constitutionnelle de Hongrie serait saisie de quelque 1 600 requêtes par an au titre de l'*actio popularis* ce qui montre qu'en Hongrie aussi, la Cour risque d'être surchargée. Elle croit savoir, sur la base des informations qui lui ont été communiquées, que les autorités hongroises envisagent, dans le cadre de l'adoption de la nouvelle Constitution, d'abolir l'*actio popularis*. Selon elles, cette réforme vise à éviter, à l'avenir, le risque de surcharger la Cour par un volume de requêtes ingérable, à prévenir un abus de requêtes devant elle et à permettre à la Cour de concentrer son action sur les requêtes qui présentent un intérêt juridique spécifique.»

la Commission est d'avis que les règles de la future Constitution hongroise qui supprimeraient l'*actio popularis* ne doivent pas être considérées comme une atteinte au patrimoine constitutionnel européen. Ainsi qu'elle l'a indiqué précédemment, la Commission estime que la limitation du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de textes de loi, demandé par les particuliers à l'aide du critère qui a fait ses preuves "d'atteinte directe en cours de droits garantis par la Constitution" (intérêt juridique spécifique) ne soulève aucune objection si elle s'accompagne ce faisant de l'instauration d'un recours constitutionnel véritable. Une telle modification ne peut pas être considérée comme une violation des normes européennes. »¹²

La Commission de Venise a donc estimé que la disparition de l'*actio popularis* ne pose de problème ni *in abstracto*, ni *in concreto*, pourvu que le niveau de la protection constitutionnelle ne soit pas inférieur au précédent :

« Étant donné cette position de principe, la Commission considère qu'au cas où l'*actio popularis* serait abolie, il faudrait prévoir d'autres modes de contrôle de constitutionnalité, car une telle modification du contrôle pourrait avoir des répercussions sur l'étendue et l'efficacité de celui-ci. »¹³

Les mécanismes contrebalançant sont l'introduction de la plainte constitutionnelle de type allemand (ou en d'autres termes le « véritable recours constitutionnel ») favorisée par la Cour constitutionnelle et un rôle accru du médiateur, cible et filtre des communications individuelles :

« Étant donné la tradition constitutionnelle et la culture juridique de la Hongrie, la Commission considère qu'il serait souhaitable – sous réserve de mettre en place un véritable recours constitutionnel – de conserver certains éléments limités d'*actio popularis*. Une solution possible pourrait consister en un mécanisme d'accès indirect selon lequel la Cour constitutionnelle serait saisie de questions individuelles par le biais d'un organe intermédiaire (comme le médiateur ou d'autres organes compétents) »¹⁴.

4. L'individu et sa position dans le nouveau système du contrôle constitutionnel

La réforme des compétences de la Cour constitutionnelle – du point de vue du sujet de notre Conférence – a été basée sur quatre axes majeurs :

- l'*actio popularis* a été supprimée ;
- les compétences du médiateur ont été élargies pour qu'il puisse déférer des affaires – mais en son propre nom et avec sa propre argumentation – s'il estime

12. *Ibid.*, § 64, p. 13.

13. *Ibid.*, § 65, p. 13.

14. *Ibid.*, § 66, p. 13.

que la communication du particulier révèle un vrai problème méritant l'interprétation de la Cour constitutionnelle (Il est à noter que le(s) médiateur(s) avai(en)t dès le début le droit de saisir la Cour constitutionnelle¹⁵);

– la plainte constitutionnelle – telle qu'elle existait depuis 1989 – n'a pas été touchée. (Cette procédure concerne l'examen constitutionnel d'une règle juridique appliquée dans une affaire concrète. La Commission de Venise a observé le phénomène que même ceux qui étaient concernés dans une affaire juridique concrète, liée à une règle prétendument inconstitutionnelle, préféreraient agir plutôt *via* l'*actio popularis* au lieu de la procédure de la plainte constitutionnelle¹⁶.);

– une nouvelle forme de plainte constitutionnelle a été introduite, à l'instar du système constitutionnel de l'Allemagne fédérale. Désormais, une décision judiciaire peut être mise en cause devant la Cour constitutionnelle hongroise dans le cas où le résultat d'un procès judiciaire devant le juge de dernière instance viole la Constitution.

La disparition de l'*actio popularis* à l'issue de la constitutionnalisation de 2011 n'a pas provoqué le mécontentement de la Cour contrairement aux ONG, aux associations défendant les droits de l'homme, à l'opposition parlementaire et même à M. László Sólyom, père fondateur et premier président de la Cour constitutionnelle¹⁷. Les opinions exprimées par les auteurs de ces critiques ont été fondées essentiellement sur le rôle et l'importance de l'*actio popularis* au cours des premières années de l'existence de la Cour constitutionnelle.

15. Cf. l'article 22 de la loi n° LIX de 1993 sur le Commissaire parlementaire aux droits civils, tel qu'il a été traduit dans l'avis précité de la Commission de Venise. *Ibid.*, § 68, p. 14 :

«Le Commissaire parlementaire aux droits civils peut saisir la Cour constitutionnelle sur les points suivants :

- a) l'examen *a priori* de l'inconstitutionnalité d'un texte légal ou d'une autre voie légale quelconque de contrôle gouvernemental;
- b) l'examen de la conformité avec un accord international d'un texte légal ou d'une autre voie légale quelconque de contrôle gouvernemental;
- c) (abrogé);
- d) la cessation d'une situation inconstitutionnelle qui se traduirait par une omission;
- e) l'interprétation des dispositions de la Constitution.»

16. *Ibid.*, § 61, p. 12: la Commission de Venise «note qu'outre l'*actio popularis*, la Hongrie dispose déjà d'un mécanisme de requêtes constitutionnelles individuelles *a posteriori* contre des actes normatifs (article 48 de la loi n° XXXII de 1989 sur la Cour constitutionnelle). Il semble toutefois que cet article serve rarement aux requérants, qui préfèrent l'accès plus simple à la Cour par le biais de l'*actio popularis*, car en vertu de l'article 48, le requérant doit montrer qu'il a intérêt à agir et qu'il a épuisé les voies de recours.»

17. Voir l'interview de L. Sólyom, «Beschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts: "unverständlich, durch nichts zu rechtfertigen und inakzeptabel"», dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 avril 2011. URL :

<http://hungarianvoice.wordpress.com/2011/04/15/solyom-beschränkung-der-befugnisse-des-verfassungsgerichts-unverständlich-durch-nichts-zu-rechtfertigen-und-inakzeptabel/>

Elles évoquaient aussi le fait que lors du changement de régime en 1989, l'*actio popularis* permettait à la société civile de s'opposer aux dérives inconstitutionnelles qu'un parlement peut commettre en toute bonne foi quand il est pressé par les impératifs réels ou prétendus de la législation de tous les jours.

En plus, dû au fait que l'épuisement des voies de recours ordinaires¹⁸ est requis pour la recevabilité d'une plainte constitutionnelle, le facteur *ratione temporis* milite contre la restauration de la constitutionnalité après la découverte de fautes constitutionnelles manifestes car il faut attendre l'écoulement d'un délai considérable que le jeu des recours ordinaires implique. Cette critique est en partie intimement liée à certaines catégories d'auteurs de recours d'*actio popularis* : en effet, un grand nombre de requêtes émanaient des ONG fondées pour promouvoir la protection des droits de l'homme (on note cependant que les ONG peuvent aussi aider les particuliers dans le nouveau système de la plainte constitutionnelle).

Le facteur *ratione temporis* est certainement un argument majeur dans les critiques. Il faut souligner quand même qu'il y a une exception à l'épuisement des voies de recours ordinaires : quand ils n'existent pas. On peut aussi exceptionnellement soumettre un problème juridique concret du requérant devant la Cour constitutionnelle dans le cas où la décision litigieuse entre en vigueur directement sans qu'on puisse la contester devant le juge ordinaire.

Il faut mentionner que lors de la suppression de l'*actio popularis*, le législateur a prévu une courte période de transition. En ce qui concerne les règles de transition, toute personne ayant soumis une requête de type *actio popularis* avant le 31 décembre 2011 qui n'était pas encore délibérée par la Cour, a reçu une lettre officielle l'informant sur les changements constitutionnels intervenus. Cette lettre l'informait également qu'elle avait le droit de maintenir sa requête par la disposition d'une nouvelle communication à déposer jusqu'au 31 mars 2012, si elle estime qu'elle satisfait aux conditions de la plainte constitutionnelle. Dans ce cas-là, elle doit renouveler son argumentation en tenant compte des dispositions concrètes de la loi fondamentale. Sa plainte doit être désormais contresignée par un avocat¹⁹.

18. Le juge doit être saisi en 60 jours. Tandis qu'avant le 1^{er} janvier 2012, la plainte devait être envoyée au plus tard 60 jours après la date de la décision juridique finale (ayant déjà la valeur juridique), maintenant ce délai est applicable non pas à la date de l'expédition mais à l'arrivée de la plainte à la Cour.

19. Depuis le 1^{er} janvier 2012, une plainte constitutionnelle doit être obligatoirement faite (ou contresignée) par un avocat. Exceptions et cas spéciaux : *i.* Le représentant d'un organisme de protection des droits de l'homme peut aussi agir en faveur d'un particulier si ledit représentant a passé les mêmes examens que ceux qui sont requis pour un avocat (régime *quasi* identique au certificat d'aptitude à la profession d'avocat – CAPA - dans le système français). *ii.* Le jurisconsulte d'une personne morale peut agir dans l'intérêt de sa compagnie. *iii.* Celui qui a passé

5. Conclusions

Cette brève contribution n'avait pas l'ambition de traiter en profondeur les changements constitutionnels intervenus, elle voulait rester dans les limites définies par les organisateurs de la Conférence de Marrakech. Certes, les changements ont engendré des conflits considérables entre le gouvernement hongrois et les différentes organisations internationales. La Commission de Venise, dont on a cité plusieurs considérations, a aussi émis de nombreuses critiques²⁰.

En ce qui concerne cependant la position de l'individu dans le déclenchement des procédures constitutionnelles, il faut souligner qu'elle a été élargie et que la suppression de l'*actio popularis* a été étudiée d'avance avec la Commission de Venise qui a émis un avis positif par rapport à cette idée. Le mécanisme substitutif proposé (c'est-à-dire l'ombudsman comme organe de filtrage) proposé par la Commission de Venise a été introduit dans le nouveau système. Dans son avis²¹ adopté récemment par rapport à la nouvelle loi portant sur la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a accueilli favorablement la disparition de l'*actio popularis* et elle a souligné l'importance de la période transitoire ouverte aux anciennes applications ainsi que la responsabilité de l'*ombudsman*, qui en tant que requérant, travaille *inter alia* sur la base des communications émanant des particuliers.

Cependant, c'est bien sûr la jurisprudence constitutionnelle des années à venir qui pourra définitivement prouver si cet élément de la réforme a vraiment pu garantir que la Cour constitutionnelle s'occupe de questions vraiment importantes et que le niveau de protection constitutionnelle assuré par les deux formes de la plainte constitutionnelle satisfait les exigences théoriques et pratiques.

les examens requis pour un avocat (en fait l'avocat, le juge et le procureur) peut agir dans sa propre affaire personnelle, dans son propre nom, sans le concours d'un avocat.

20. Avis CDL-AD(2012)004 sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012); avis CDL-AD(2012)001 sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012); avis CDL-AD(2011)016 sur la nouvelle constitution de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), etc.

21. Avis CDL-AD(2012)009 sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012). Cf. en particulier les § 50-52.

Annexe

Pour mieux comprendre la jurisprudence constitutionnelle du système entre 1989-2011, cf. *inter alia* :

a. László Sólyom et Georg Brunner, *Constitutional judiciary in a new democracy – The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor, 2000, University of Michigan Press.

b. *Selected decisions of the Constitutional Court of Hungary (1998-2001)*, Akadémiai Publ., 2005, Budapest.

c. Péter Paczolay (ed.), *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court*, Alkotmánybíróság, 2009, Budapest.

d. Georg Brunner, László Sólyom, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn (1990-1993)*, Nomos, 1995, Baden-Baden.

e. Gábor Spuller, *Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn*, Peter Lang Verlag, 1998, Frankfurt, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien.

f. Pierre-Alain Collot, « La Hongrie », in Jean-Pierre Massias (dir.), *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, 2^e éd., Paris, PUF, 2008, p. 215-296.

g. Péter Kovács, *Introduction à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République de Hongrie*, Universitätsverlag, 2011, Regensburg.

Pour le système constitutionnel nouveau, cf. :

Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs.Varga (ed.), *The Basic Law of Hungary : A First Commentary*, Clarus Press, 2012, Budapest.