

Péter Kovács¹: Transparence et communication dans la pratique de la Cour Constitutionnelle de la République de Hongrie

(Rapport présenté à la Conférence de l'ACCPUF, organisée les 28-30 novembre 2007 à Strasbourg, au Conseil de l'Europe)

I. La transparence et la Cour Constitutionnelle

Les documents de base régissant les modalités pratiques de la gestion des affaires à la Cour Constitutionnelle sont le Règlement du 9 janvier 2007 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle² ainsi que le Règlement du 30 mai 2006 concernant l'ordre de la satisfaction des demandes portant sur la possibilité de connaître les données d'intérêt public, gérées par le Secrétariat de la Cour Constitutionnelle³; Pour garantir le droit de regard des citoyens au fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, le public a accès via l'Internet aux statistiques officielles de la Cour et en particulier sur *i.* l'activité annuelle de la Cour, y compris le nombre des affaires terminées, répertoriées d'après le juge rapporteur, *ii.* les suites des résolutions de la Cour et en particulier en ce qui concerne les constats du manquement du législateur.

Une importance accrue est attribuée de nos jours à la gestion scrupuleuse des fonds budgétaires. Pour faire valoir la satisfaction de cette exigence et son contrôle, il faut garantir au public le droit de voir clairement dans quels domaines vont les dépenses des institutions. En ce qui concerne la Cour, il est à noter que le Statut budgétaire de la Cour Constitutionnelle⁴ garantit au public d'avoir des informations concernant les chapitres d'intérêt public qui – contrairement p.ex. au salaire des juges et des hauts fonctionnaires de la Cour - ne sont pas clairement identifiés par la loi budgétaire. Ainsi la Cour a rendu public entre autres *i.* un compte rendu sur les coûts des voyages à l'étranger des juges, *ii.* un compte-rendu sur les coûts des automobiles de service des juges et de certains hauts fonctionnaires de la Cour, *iii.* des informations sur les coûts des appels faits à partir des téléphones portables dont l'abonnement est payé par la Cour, qui sont utilisés par les juges et certains hauts fonctionnaires de la Cour;

Suite aux prescriptions de la loi sur la transparence de l'activité des organes d'État⁵, la Cour est obligée de fournir des informations sur les contrats dépassant un seuil précisé par la loi, conclus par la Cour avec des fournisseurs extérieurs (Actuellement deux contrats sont brièvement présentés sur le site de la Cour: *i.* le contrat sur la publication des résolutions de la Cour, conclu avec l'éditeur du Journal Officiel de la République de Hongrie, *ii.* le contrat avec la Sté Volvo sur l'achat de 10 voitures en 2007)

Le fonctionnement normal de la Cour Constitutionnelle nécessite aussi l'adoption de règlements dont la confidentialité repose sur des raisons plausibles. Voici quelques exemples de règlements qui n'ont pas de droit d'accès pour le public: *i.* règlement du 15 juin 2006 sur

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

² Szervezeti és működési szabályzat

³ Szabályzat az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében levő közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának költségvetési alapokmánya

⁵ loi XXIV de l'an 2003 relative à la modification de plusieurs lois pour garantir la publicité, la transparence et un contrôle plus effectif des ressources publiques et de la propriété publique.

l'entrée au bâtiment de la Cour⁶; *ii.* règlement du 24 juin 2003 sur certains émoluments et redevances dûs à l'effectif de la Cour⁷; *iii.* règlement du 1 janvier 2002 sur la décoration de l'effectif de la Cour⁸; *iv.* règlement sur les règles applicables en cas d'incendie⁹

Cependant l'exigence de la transparence doit être satisfaite aussi bien relative au fonctionnement judiciaire de la Cour. La transparence en ce qui concerne l'ordre du jour est garantie: l'ordre du jour des séances (séance par séance, avec information sur le sujet principal de chaque affaire) est communiqué au public quelques jours avant, *via* l'Internet

Les modalités comment garantir la transparence de la jurisprudence *in abstracto* ont été définies dans un règlement interne de la Cour.¹⁰ Ainsi et selon les tendances européennes actuelles, l'accessibilité de la jurisprudence est réalisée par la publication des différentes résolutions par *Magyar Közlöny* (le Journal Officiel de la République de Hongrie, *Alkotmánybíróság Határozatai* (Résolutions de la Cour Constitutionnelle, avec version „journal” et version „recueil” (ABH), et surtout à travers le site Internet de la Cour.

En ce qui concerne l'accessibilité de la jurisprudence en langue étrangère, on peut observer malheureusement un retard considérable par rapport aux capacités de recherche offerte par les autres juridictions utilisant une grande langue ou bien offrant une gamme importante des traductions. Le premier président de la Cour Constitutionnelle a couronné son activité par un compte-rendu volumineux¹¹ de la jurisprudence développée sous son mandat. Depuis la parution de cet ouvrage, la Cour a aussi publié un recueil dans le style des „Grands arrêts de la jurisprudence”¹² couvrant la jurisprudence entre 1998-2001. En plus, les différents actes de colloques servent également en guise d'introduction, comme les rapports thématiques de la Hongrie dans le fameux Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle¹³. La lacune regrettable de l'accessibilité de la jurisprudence en langue étrangère devrait être diminuée par les publications et les rapports des juges donnés aux colloques différents¹⁴.

L'autre face de la problématique se réalise dans *la transparence des suites données à une communication* arrivée à la Cour et déclarée recevable en tant que requête: une *certaine généralisation* est à constater dans le traitement d'une affaire, aussi bien dans le texte des projets de résolution que dans la résolution définitive. (La requête d'origine est communiquée par le juge rapporteur comme annexe de son texte, mais dans la résolution, on ne communique pas le nom du requérant, sauf le cas où c'est une évidence de droit public, comme par exemple le cas où la saisine vient de la part du chef d'État, du gouvernement, etc.); on le nomme simplement „le requérant”.

⁶ en hongrois: Beléptetési rend

⁷ en hongrois Juttatási szabályzat

⁸ en hongrois Kítüntetési szabályzat

⁹ en hongrois :Tűzvédelmi szabályzat

¹⁰ règlement du 11 juillet 2006 sur la gestion des affaires courantes Ügyviteli szabályzat

¹¹ cf. en particulier Georg Brunner – László Sólyom (éditeurs): Constitutional Judiciary in a New Democracy: the Hungarian Constitutional Court. Szerk.: Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.

¹² Selected Decision of the Constitutional Court of Hungary (1998-2001), Akadémiai Kiadó 2005 Budapest

¹³ Paru chez Economica (Paris), édité sous la direction du GERC de l'Institut Louis Favoreu à la Faculté de droit de l'Université d'Aix-en-Provence,

¹⁴ Kovács: Introduction à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de la République de Hongrie, 2007 Budapest, accessible p.ex. via le site Internet de l'ACCPUF, dans le chapitre ouverte à notre cour. http://www.accpuf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=241&Itemid=334

Pourquoi ce silence sur l'identité du requérant?: Il y a des raisons pour et contre. Qu'on note que de l'attitude de la Cour s'est changée considérablement depuis 1990, dans le sens qu'elle est devenue plus réservée qu'au début.

On peut prétendre que dans des affaires sensibles, la Cour veut éviter qu'une campagne médiatique entoure la délibération qui se traîne souvent: elle veut rester en dehors d'une pression médiatique que cela soit réelle ou hypothétique. Une des associations luttant pour la promotion des droits de l'homme¹⁵ a attaqué la Cour Constitutionnelle devant les tribunaux ordinaires pour la non-divulgation de la requête – déposée *inter alia* par un député – sur la inconstitutionnalité de la modification de l'article du Code Pénal relatif aux abus et au trafic de drogue, mais l'association n'a pas obtenu gain de cause.

Récemment, la Cour a reçu quelques communications qui sollicitaient des informations sur d'autres communications et requêtes pour pouvoir éventuellement s'y joindre et l'appuyer. La Cour a été très réservée en la matière et la position de principe qu'elle a arrêtée, était la suivante: ce n'est que par une décision prise cas par cas, en cas d'une demande bien motivée et ayant une importance réelle pour l'examen de l'affaire qu'une synthèse détaillée peut être délivrée par le secrétaire général à l'intéressé, le cas échéant après que les juges de la Cour se sont prononcés sur la demande. Par contre, des informations peuvent être sollicitées pour savoir si une loi ou une autre norme juridique ont déjà été attaquées et une réponse brève, précise (portant p. ex. sur le numéro de l'article attaqué d'une loi ou d'un règlement) doit être communiquée.

Les aspects de cette question se présentent d'une manière différente après la prise de décision, même si l'attitude de la Cour est quasi identique. Selon les impressions communément partagées, il est à éviter que le texte des résolutions puisse être utilisé afin de faire la publicité pour le cabinet d'avocat, auteur de la requête; on partage le souci qu'il est légitime de protéger l'identité des requérants surtout dans le cas où la demande est rejetée (pour défendre les auteurs des critiques, du mépris ou des vexations. Il se peut aussi qu'un administrateur d'un ministère met en cause une loi ou un règlement: il serait problématique que déjà aux stades préparatoires, quand le ministre compétent est interrogé sur les motifs d'une loi (ou d'une modification législative) mise en cause par le requérant, ce premier reconnaisse que l'auteur de la requête constitutionnelle est bel et bien son collègue ou son subordonné.

Comment lier le principe de la transparence avec le principe de la protection des données personnelles? Ici, l'importance du consentement de l'intéressé joue un rôle déterminant: conformément aux prescriptions de la loi sur la protection des données personnelles¹⁶ ainsi qu'à certaines recommandations de l'ombudsman des données personnelles¹⁷, une déclaration expresse est requise pour divulguer le nom vers les autres requérants: il appartient au secrétaire général de la Cour (responsable pour la communication vers le monde extérieur) de prendre la décision si la récapitulation du contenu d'une autre requête est nécessaire pour l'autre requérant ou bien s'il semble être raisonnable de lui communiquer l'autre requête dont l'auteur a donné son consentement.

En ce qui concerne la transparence du raisonnement de la résolution adoptée, ceci doit être réalisé à travers la clarté de l'argumentation avec la présentation des motifs, des arguments et des „précédents” propres à la Cour et les références à l'aide subsidiaire de la jurisprudence

¹⁵ Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) - Association pour les Libertés Publiques

¹⁶ loi LXIII de l'an 1992

¹⁷ <http://abiweb.obh.hu/dpc/>

des instances internationales (CEDH, CJCE, et les organes non-juridictionnels, comme les différents comités onusiens.)

II. La communication dans la gestion des affaires courantes

Nous allons procéder à la présentation des grands domaines de la communication selon les destinataires.

La Cour entre en communication d'abord avec le requérant: le requérant est informé de l'arrivée de son courrier par un accusé de réception. Il arrive souvent que les conseillers de la Cour ont besoin d'informations complémentaires pour l'ouverture d'un dossier. Ils sollicitent donc l'envoi de ces informations complémentaires, l'exigence d'une argumentation basée sur la Constitution, etc. En cas de manque de clarté de sa communication, le requérant est averti sur le contenu minimal requis pour qu'une „communication” puisse être considérée comme „requête” (p.ex. la clarté du problème, l'indication de l'article de la Constitution dont la violation est alléguée par le requérant, l'explication pourquoi il estime que cet article est violé. Le site Internet de la Cour contient d'ailleurs toutes les informations nécessaires à cette fin. Il est à noter cependant que la Cour n'est point formaliste et p. ex. s'il est évident que le requérant se plaint de discrimination, il n'est pas nécessaire qu'il fasse figurer l'article 70/A de la Constitution.

En cas de changement législatif majeur intervenu depuis le dépôt de la requête, le requérant est interrogé s'il maintient sa demande.

L'audition du requérant est possible, mais cette faculté n'a été que rarement utilisée et elle a quasiment disparue depuis la deuxième moitié des années 90s. Le règlement intérieur de la Cour fait référence à l'invitation des personnes¹⁸ ou bien à leur auditions¹⁹ mais cette possibilité n'a été épuisée que peu de fois et seulement au cours des premières années de l'existence de la Cour. Les juges sont arrivés à conclure que l'audition produisait plus de problèmes que d'apport à la solution du problème²⁰.

Un des outils de la communication avec le requérant est son invitation à la lecture solennelle de la résolution, et la communication écrite de la résolution. Le requérant est invité par écrit et il peut assister à la lecture solennelle de la résolution. Une copie authentifiée de la résolution est toujours communiquée au requérant. En cas d'une affaire ayant plusieurs requérants ou bien en cas d'affaires jointes, chacun des requérants en reçoit un exemplaire.

La Cour peut entrer en communication aussi bien avec un ministre. La communication peut servir l'intérêt de connaître les motifs sous-jacents d'une loi ou d'une modification de loi. Ici, il s'agit d'une pratique bien établie et utile. Le ministre est interrogé sur les motifs du législateur en cas de l'adoption ou de la modification d'une loi, perçue problématique par le requérant. Le juge rapporteur joint le texte de la réponse du ministre au premier projet de la résolution, ainsi les autres juges peuvent en tenir compte. En revanche, même si le texte

¹⁸ règlement intérieur, art. 2

¹⁹ règlement intérieur art. 32, 36

²⁰ p.ex. comment éviter la présentation théâtrale de l'affaire, comment circonscrire le rôle à jouer par l'avocat s'il accompagne son client. En principe, le Code de la procédure civile (loi III de l'an 1952) doit appliquer là-bas, où le statut de la Cour et ses règlements sont muets sur une question procédurale.

Ceci ne résout pas tous les problèmes. Selon le mémoire collectif des collaborateurs de la Cour, une fois, le requérant a été touché par un choc cardiaque durant l'audition à cause de son émotion,)

définitif de la résolution doit faire allusion à cette communication effectuée, il n'y a ni citation *verbatim* de la réponse, ni récapitulation, et on essaie d'éviter également que l'argumentation ministérielle émerge dans le raisonnement de la Cour, même sans guillemets. Il est à noter que pendant les premières années de l'activité de la Cour, on a aussi procédé à l'audition du ministre: cette pratique semble être abandonnée à cause des expériences plutôt mitigées.

Quid du parlement, comme partenaire éventuel dans la communication avec le monde extérieur? En principe, il n'y a pas de contact avec le législateur, sauf la présence des juges lors de l'ouverture solennelle de la session du parlement suite à l'élection parlementaire. Les juges assistent par courtoisie aux sessions du parlement dans le cas où l'élection d'un nouveau juge constitutionnel est à l'ordre du jour. Il est à noter qu'en 1997 et en 2007, une rencontre a eu lieu entre les juges constitutionnels et le comité des affaires constitutionnelles et juridiques. Lors de ces rencontres, l'avis des juges a été sollicité sur les projets législatifs portant sur le statut de la cour et l'état et le rythme de la rectification de la carence du législateur ont été présentés et expliqués par les députés.

En 2006, le président de l'Assemblée nationale a rendu visite à la Cour pour un échange de vue plutôt informel avec les juges. En cas où une délégation d'une cour constitutionnelle étrangère rend visite à notre cour constitutionnelle, le président de l'Assemblée nationale la reçoit également, en compagnie d'un juge constitutionnel hongrois pour une visite de courtoisie.

Une certaine forme de communication peut s'établir aussi bien avec le chef d'État. En cas où le chef d'État (le président en exercice est d'ailleurs l'ancien président de la Cour Constitutionnelle²¹) reçoit la délégation d'une cour constitutionnelle étrangère, le président de notre cour l'accompagne. Il y a aussi une présence protocolaire commune, en principe lors des fêtes nationales, quand le chef d'État, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président de la Cour Constitutionnelle et le président de la Cour Suprême assistent ensemble aux diverses cérémonies de drapeaux, de dépôt de gerbe, du parade de la garde des hussards et des fantassins, etc.

Le chef d'État, qui peut agir comme un requérant privilégié (p. ex. il peut solliciter l'examen d'une loi après le vote, mais avant la promulgation; il peut solliciter aussi l'examen de la compatibilité d'une loi avec un engagement international ou bien la compatibilité d'un traité avec la constitution avant qu'il signe l'acte de ratification dudit traité), est informé comme les autres requérants de l'arrivée de sa requête; il est invité à la lecture solennelle de la résolution préparée comme réponse à sa requête.

En 2006, le chef d'État a rendu visite à la Cour Constitutionnelle pour un échange de vue informel.

Certaines communications peuvent se réaliser avec les autres instances de vocation comparable. Ces instances sont la Cour Suprême, le procureur général et les ombudsmans. Les rencontres avec le président de la Cour Suprême et le procureur général sont assez fréquentes, sans que des questions concrètes soient traitées. L'accueil de l'invité de l'autre instance, l'invitation du président ou des juges constitutionnels aux déjeuners ou aux dîners offerts à l'honneur des homologues étrangers (et *vice versa*) semblent être les formes les plus couramment réalisées du contact. En cas des colloques scientifiques organisés par la Cour Constitutionnelle ou la

²¹ M. László Sólyom a assumé ces responsabilités entre 1989-1998.

Cour Suprême, l'autre instance y est toujours invitée. Sauf empêchement, le président de la Cour Suprême et les ombudsmans assistent à la lecture solennelle des résolutions de la Cour Constitutionnelle. Dans le cas où ces instances saisissent officiellement la Cour avec un problème constitutionnel concret, elles sont traitées comme requérants et par conséquent les mêmes règles entrent en jeu.

La communication avec la presse est une question délicate partout. Heureusement, aucun problème majeur n'a pas encore émergé en ce domaine. La Cour Constitutionnelle est bien connue dans la presse et les média électroniques, ses résolutions sont présentées brièvement mais régulièrement aux différents journaux télévisés ainsi qu'aux radios. Pour éviter qu'une résolution souvent volumineuse, longue et technique dont la bonne compréhension (et surtout sa lecture intégrale) présuppose une formation juridique soient malcomprise et après malinterprétée, la Cour a l'habitude de préparer des communiqués de presse récapitulant l'essentiel de la résolution. Ces communiqués de presse sont rédigés par le juge rapporteur et approuvés par la Cour. La Cour a créé un poste d'attaché de presse pour maintenir et approfondir les contacts avec les média. Le président de la Cour donne de longs interviews aux grands quotidiens en général un ou deux à chacun par an, et en cas de besoin, il est prêt à expliquer les grandes lignes d'une résolution ayant capté l'attention du public ou de la presse.

Un cible préférentiel de la communication est le milieu scientifique et étudiantin. Ces contacts sont réguliers et intenses, d'autant plus que tous les juges constitutionnels sont professeurs aux universités. L'analyse et les critiques venant de milieux universitaires sont réputés comme étant des phénomènes naturels.

Les juges assistent aussi aux réunions et aux colloques scientifiques avec une règle déontologique majeure: ils doivent expliquer et analyser les résolutions, sans jamais les critiquer. Dans le cas où il y a raison de supposer que lors d'un colloque scientifique donné, tels sujets seront analysés qui touchent une affaire déjà soumise à la Cour et qui n'est pas encore tranchée, le juge doit décliner l'invitation à ce qu'il prenne la parole. Les juges doivent informer la Cour sur l'arrivée d'une invitation délicate et ils font une concertation sur l'attitude à suivre. En général, le respect des principes de l'incompatibilité et de l'impartialité aura priorité absolue. Les juges enseignent à des universités et ils sont auteurs de nombreux articles scientifiques, mais durant leur activité scientifique, compatible *per se* avec leur statut, les mêmes règles déontologiques restent à observer.

La dernière grande branche de la communication peut être liée aux instances judiciaires internationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice des communautés européennes ainsi que les cours constitutionnelles d'autres pays. Cette communication se réalise sous forme de visites bilatérales occasionnelles, de participation aux colloques internationaux organisés par les autres cours constitutionnelles et par l'abonnement aux recueils des décisions des autres cours, le suivi de la jurisprudence *via* l'Internet, l'échange de vue ou de documents sur la base des contacts interpersonnels, etc. Cette communication est très intense – et très informelle. *Grosso modo* la même remarque vaut pour les contacts avec la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des Communautés européennes.