

20 LA LOI SUR LE TRAITÉ DE LISBONNE DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE HONGRIE¹

Péter Kovács*

Le 12 juillet 2010, la Cour Constitutionnelle a rejeté dans sa résolution n° 143/2010. (VII.14.) AB un recours soumis par un particulier et dirigé contre la Loi de promulgation du Traité de Lisbonne. (Loi CLXVIII de 2007) Le recours a prétendu que les règles et les nouveaux mécanismes du Traité de Lisbonne menacent l'existence de la République de Hongrie, en tant qu'État de droit indépendant et souverain.²

La Cour Constitutionnelle a constaté que le raisonnement et les exemples du requérant sont plus ou moins les mêmes que ceux qui ont été débattus devant les autres cours constitutionnelles européennes dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* du Traité de Lisbonne, effectué sur la demande des gouvernements nationaux, des députés, des sénateurs ou des chefs d'État.³ La Cour Constitutionnelle a minutieusement étudié ces *dicta* et les critiques scientifiques dirigées contre certains d'entre eux.⁴

Même si l'institution du contrôle de la constitutionnalité *a priori* des traités existe aussi en Hongrie, son déclenchement est réservé au gouvernement et au chef d'État: or, en 2007, ni l'un, ni l'autre n'a saisi la Cour Constitutionnelle à ce sujet.

1 La Cour Constitutionnelle publie ses résolutions rendues inter alia dans les volumes annuels intitulés Alkotmánybíróság Határozatai (Recueil des Résolutions de la Cour Constitutionnelle, infra ABH) La résolution n° 143/2010. (VII.14.) AB a été publiée dans l'ABH 2010, pp. 698-722.

* 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 d'universitaire et bien entendu n'engagent en rien la Cour constitutionnelle.) Cet article – dont les références bibliographiques ont été mises à jour et il a été complété d'une courte présentation de l'article pertinent de la Loi fondamentale, entrée en vigueur le 1 janvier 2012 – a été publié à la première fois comme un chapitre distinct du livre de l'auteur:

Péter Kovács, *Introduction à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de la République de Hongrie – Approche thématique*, Universitätsverlag, Regensburg 2011, Vol. 1 de la Série Entwicklungen im Europäischen Recht (Ed.) Rainer Arnold.

2 ABH 2010, p. 698.

3 *See* en particulier les décisions de la Cour Constitutionnelle fédérale allemande (la décision 2 BvE 2/08, rendue le 30 juin 2009) et de la Cour Constitutionnelle tchèque (la décision Pl. ÚS 19/08, rendue le 28 novembre 2008 et la décision Pl. ÚS 29/09, rendue le 3 novembre 2009)

4 ABH 2010, pp. 699-700.

La Cour Constitutionnelle a tout d'abord vérifié sa compétence au sujet de la loi de promulgation⁵ et elle est arrivée à conclure que même si le Traité de Lisbonne est déjà entré en force, modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (traité dont le titre a été changé pour Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), ceci ne veut pas dire pour autant que la loi de promulgation devrait être traitée d'une manière différente que les lois ordinaires et les autres normes juridiques qui peuvent être attaquées par les particuliers, dans l'esprit du système dit *actio popularis* garanti par la loi sur la Cour Constitutionnelle.⁶

La Cour Constitutionnelle a cependant averti que dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la loi, une attention particulière est due au fait que la Hongrie soit un pays membre de l'Union européenne. C'est pourquoi une résolution qui aurait constaté – supposons – l'inconstitutionnalité ne pourrait pas menacer l'exécution scrupuleuse des obligations liées à l'appartenance à l'Union européenne. Selon la Cour Constitutionnelle, dans ce cas, le parlement devrait agir pour créer une situation où les obligations européennes peuvent être exécutées sans que la Constitution ne soit lésée.⁷

À ce sujet, la Cour Constitutionnelle n'a pas voulu être si explicite qu'elle l'avait été lors de l'adoption de la résolution n° 4/1997. (I.22.) AB, précitée.⁸ La formule retenue présente bien l'héritage de cette résolution, mais elle faisait attention de ne pas suggérer des obligations dont la réalisation est en fait quasiment impossible. Les caractéristiques du système juridique de l'Union européennes ont été également prises en compte lors du toilettage de la formule héritée. Dans l'hypothèse visé, il incomberait donc au législateur de décider si le gouvernement devrait agir au niveau diplomatique européenne ou bien si le cas échéant, une révision constitutionnelle serait la solution adéquate du conflit.⁹

En tant qu'*avertissement* clair pour l'avenir, la Cour Constitutionnelle a cependant souligné que dans le cas des traités aussi importants, les autorités compétentes doivent profiter de leur prérogatives et déclencher la procédure du contrôle de constitutionnalité *a priori*.¹⁰

5 *Ibid.*, p. 700.

6 *Ibid.*, p. 701.

7 *Ibid.*, p. 703.

8 "La résolution de la Cour Constitutionnelle constatant une inconstitutionnalité ne devrait pas produire d'effet sur les engagements internationaux de la République de Hongrie. Suite à cette résolution de la Cour Constitutionnelle, le législateur doit garantir l'harmonie entre l'obligation internationale et le droit interne: ou bien par le fait que la République de Hongrie dénonce la partie du traité international qui contredit la Constitution, ou bien par le fait qu'on arrive à modifier le texte du traité ou bien – en cas de besoin – c'est la Constitution qu'on doit modifier. La Cour Constitutionnelle a le pouvoir de suspendre la délibération sur la fixation de la date de l'annulation pour un délai opportun jusqu'à ce que ladite harmonie soit réalisée." Résolution n° 4/1997. (I.22.) AB, ABH 1997, p. 52.

Pour le commentaire *cf.* de l'auteur "Les chemins suivis lors d'un conflit entre une norme constitutionnelle et le droit international dans la pratique de la Cour Constitutionnelle", *Jahrbuch für Ostrecht*, Band 50(2) 2009, pp. 329-337.

9 Cette partie reflète les considérations personnelles de l'auteur.

10 ABH 2010, p. 705.

Elle a établi que la délibération sur le recours présent est intimement liée au fait que le contrôle de constitutionnalité *a priori* n'a pas été sollicité.¹¹

La Cour Constitutionnelle a reconnu que l'interprétation authentique des traités européens et des autres normes du droit communautaire appartient à la Cour de Justice de l'Union européenne.¹²

La Cour Constitutionnelle a cependant profité de la *théorie de l'acte clair*, et c'est pourquoi elle n'a pas été obligée de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne car il était évident que les arguments par lesquels le requérant a contesté la constitutionnalité de la loi de promulgation reposaient sur une lecture erronée et superficielle du Traité de Lisbonne.¹³ C'est pourquoi le rappel du texte complet de l'article 49/A (désormais Art. 50) du Traité sur l'Union européenne suffit en lui-même pour voir que, contrairement aux suppositions du requérant, aucun État ne peut être obligé de rester dans l'Union européenne s'il ne le veut plus.¹⁴

Suivant encore la philosophie de l'acte clair, la Cour Constitutionnelle a estimé que pour rejeter les parties restantes du recours, il suffit de rappeler les informations les plus évidentes de notoriété publique sur l'Union européenne telle qu'elle se présente après Lisbonne¹⁵ : p.ex. l'attribution du caractère juridiquement contraignant à la Charte des droits fondamentaux ou bien l'élargissement des compétences de contrôle des parlements nationaux, en vertu du protocole n°2 sur la subsidiarité et la proportionnalité, etc. Tout cela montre que les arguments du requérant sur les dangers du Traité de Lisbonne sont dépourvus de fondement.¹⁶

La Cour Constitutionnelle a aussi interprété les articles pertinents¹⁷ de la Constitution sur la souveraineté, la démocratie, l'État de droit et la coopération européenne.¹⁸ Elle a

11 *Ibid.*, p. 700.

12 *Ibid.*, p. 703.

13 *Ibid.*, p. 703.

14 *Ibid.*, pp. 703-704.

15 ABH 2010, pp. 708-709.

16 *Ibid.*, p. 708.

17 Extraits de la Constitution:

Art. 2 "(1). La République de Hongrie est un État de droit indépendant et démocratique. (2) Dans la République de Hongrie tout le pouvoir appartient au peuple, qui exerce la souveraineté populaire par ses représentants élus, ainsi que directement."

Article 2/A de la Constitution "(1) La République de 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 de fondation de l'Union européenne et des Communautés européennes (ci-après désignées comme l'Union européenne); ces compétences sont exercées séparément et au moyen des institutions de l'Union européenne. (2) Une majorité de 2/3 des voix des députés au parlement est requise pour l'adoption et la ratification du traité international spécifié dans le § 1."

Art. 6 (...)

(4) "La République de Hongrie contribue à l'achèvement de l'unité européenne pour que la liberté, le bien-être et la sécurité des peuples européens soient réalisés."

18 ABH 2010, p. 706-707.

constaté que la clause européenne ne peut pas être interprétée dans le sens qu'elle vide les clauses sur la souveraineté et l'État de droit de leur substance¹⁹ (contrairement aux cours constitutionnelles allemande et tchèque, la Cour Constitutionnelle n'a cependant mentionné aucun point de non-retour, ou limite inhérente de l'intégration européenne ou domaine exclusif et réservé pour toujours à la législation nationale).

La Cour Constitutionnelle a rappelé sa jurisprudence constante que le détenteur de la souveraineté – en effet, le parlement – est en droit de limiter l'exercice des attributions de la souveraineté.²⁰

La Cour Constitutionnelle a souligné que les règles matérielles et procédurales ont été observées quand la loi de promulgation a été adoptée et quand le parlement a donc donné librement son consentement à l'adoption du contenu du Traité de Lisbonne.²¹

La Cour Constitutionnelle est parvenue à conclure que même si les réformes du Traité de Lisbonne ont une importance capitale, elles n'ont pas modifié la situation où la Hongrie maintient son indépendance, son caractère d'État de droit et sa souveraineté. Par conséquent, le recours a été rejeté dans tous ses éléments.²²

Deux opinions séparées²³ et une opinion dissidente²⁴ ont été jointes à la résolution.²⁵

En guise de conclusion, il faut souligner qu'en automne 2012 – c'est à dire lors de l'ajout de ces toutes dernières lignes – deux années se sont écoulées passées depuis que la Cour avait rendu cette résolution. Entretemps, le parlement, en tant que détenteur du pouvoir constituant, a adopté une nouvelle constitution: le 1er janvier 2012, la Loi Fondamentale remplaçant la Constitution est entrée en vigueur. Toutefois, son article "E" portant sur l'Union européenne est très proche de l'article 2/A de l'ancienne constitution.²⁶

19 *Ibid.*, p. 708.

20 *Ibid.*, p. 709.

21 *Ibid.*, p. 709.

22 *Ibid.*, p. 710.

23 L'une a été écrite par le président P. Paczolay et a été co-signée par le juge M. Lévy ABH 2010, pp. 710-712, l'autre a été écrite par le juge L. Trócsányi ABH 2010, pp. 713-714.

24 Écrite par le juge A. Bragyova. ABH 2010, p. 714-722.

25 Le juge rapporteur de la résolution était l'auteur de ces lignes.

26 L'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.

La traduction française a été prise de l'ouvrage suivant: Démocratie, finances, Europe: les déficits hongrois. Rapport d'information de M. Bernard PIRAS, fait au nom de la commission des affaires européennes n° 684, 2011-2012 – 19 juillet 2012, p. 61.

L'institution de l'*actio popularis* n'a pas été reconduite dans la Loi fondamentale, ainsi la dilemme de la Cour encore très perceptible dans la Résolution rendue sur le traité de Lisbonne (à savoir comment se comporter vis-à-vis la loi de promulgation d'un traité de l'Union européenne dans une situation où le contrôle *a priori* n'avait pas été sollicité au moment opportun et que la Cour était sérieusement limitée par ses propres "précédents" exaltant les vertus de l'*actio popularis*²⁷) ne se répètera pas.

Cependant, la résolution de la Cour ne perdra pas de son importance en ce qui concerne l'avertissement pour procéder en bon temps – c'est à dire avant leur ratification – au contrôle *a priori* des traités modifiant l'Union européenne. La Cour a évité d'entrer dans la guerre intellectuelle sur le conflit éventuel entre l'identité nationale et la construction européenne ou de spéculer sur un conflit hypothétique entre une identité nationale constitutionnelle très mal définie et une réforme institutionnelle européenne encore moins visible. Elle a rappelé cependant les liens intrinsèques entre l'approfondissement de l'intégration et l'exercice des prérogatives du parlement avant que de nouveaux transferts de compétences ne soient réalisés.

27 cf. sur ce sujet: Péter Kovács: Les expériences de l'*actio popularis* dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelles de Hongrie: raisons et conséquences de sa disparition. Rapport au 6e Congrès de l'ACCPUF (Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français), organisé à Marrakech, les 4-6 juillet 2012 sur le thème '*Le citoyen et la juge constitutionnel*'. (à paraître dans les actes du congrès).
cf. encore: Péter Kovács: Le Parlement et la Cour Constitutionnelle en Hongrie, in: Philippe Xavier (sous la dir): Juges Constitutionnels et Parlements: *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* 2011 (XXVII), Paris: Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012. pp. 281-290, et en. particulier p. 284.