

l'efficacité de l'action européenne, tel que nous l'avons vu dans l'analyse de l'arrêt européen, ne fait plus l'objet de la jurisprudence de la Cour. Or, en revenant dans le sens inverse sur cette même logique argumentaire, nous pouvons nous demander, à juste titre, si l'effectivité du droit de l'Union européenne doit être toujours acceptée, même lorsque l'action menée par ses actes n'est plus efficace ?

La Cour constitutionnelle de Hongrie n'est pas allée aussi loin dans ses motifs. Elle a analysé l'efficacité de l'exercice des compétences uniquement en vue du respect des exigences constitutionnelles. Son argumentaire étant très clair, l'action menée par l'Union européenne doit permettre, voire doit contribuer à protéger les exigences constitutionnelles, notamment celles qui s'imposent en tant que limites justement à cette action. Cette logique, de premier abord, peut sembler contradictoire, mais elle est, au contraire, plutôt très évidente. En effet, il suffit de retourner simplement aux objectifs complémentaires des deux ordres juridiques pour la comprendre et pour trouver justement les moyens de réconciliation, non pas par un compromis qui se manifeste dans ce fameux *modus vivendi*, mais par un dialogue exigeant, tout comme le respect non pas de l'objectif de l'autre ordre juridique, mais celui qui est propre à l'ordre juridique en question. À notre avis, la réflexion peut être poussée encore plus loin et se concrétiser pour ses conclusions dans la question suivante : l'ordre juridique de l'Union européenne, peut-il continuer de faire respecter, d'une manière particulièrement rigoureuse, l'effectivité, la primauté et l'unité de l'application de ses actes lorsque ceux-ci n'apportent plus de mesures efficaces pour la réalisation des objectifs européens communs ? Autrement dit,

l'inefficacité de l'action européenne n'obligerait-elle pas les États membres de revenir sur leurs fondements constitutionnels afin de mener des actions politiques qui y sont conformes, tout en réalisant les objectifs communs à leur échelle ?

**Peter KRUSLICZ**

Professeur adjoint à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Szeged

VIE EUROPÉENNE

### COMMENT RESTAURER LE CONSTITUTIONNALISME DANS UNE DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE ?

1. À partir du mois de décembre 2021, un débat doctrinal sur le rétablissement du constitutionnalisme « violé » s'est développé, notamment sur les pages du célèbre blog allemand *Verfassungsblog.de*, dans l'hypothèse que l'opposition hongroise saura surmonter – fût-ce à une étendue limitée (c'est-à-dire sans obtenir la majorité des deux-tiers) – le Fidesz aux élections législatives du printemps prochain<sup>62</sup>.

Ce débat, animé par des constitutionnalistes de renommée mondiale, principalement hongrois (András Sajó, Andrew Arato, Renáta Uitz, Gábor Halmai, András Jakab, mais aussi Armin von Bogdandy ou Mark Tushnet), fait en réalité écho à une discussion interne houleuse qui voit la formulation de propositions plutôt extrêmes – quoique compréhensibles compte tenu du contexte politique du pays – par le candidat des forces d'opposition unies Péter Márky-Zay<sup>63</sup> et par les juristes les

<sup>62</sup> A. ARATO, A. SAJÓ, *Restoring Constitutionalism. An open letter*, VerfBlog, 17 November 2021.

<sup>63</sup> Interviewé le 6 décembre 2021 par C. PREINER pour l'Observatoire *Nuovi Autoritarismi e Democrazie* : <http://nad.unimi.it/nad-entretien-exclusif-avec->

plus proches de lui. Ces positions ont poussé Tamás Sulyok, le président de la Cour constitutionnelle, désormais composée de fidèles du *Fidesz*, à lancer un appel pour risque de violation de l'État de droit par l'hypothétique nouvelle majorité gouvernementale (contenu dans une lettre ouverte<sup>64</sup> adressée au Chef de l'État, au Premier ministre et au président de l'Assemblée nationale, stigmatisant les propositions faites par certaines forces politiques à propos de la cessation anticipée des fonctions des juges constitutionnels en cas de changement de gouvernement<sup>65</sup>).

Il s'agit d'un appel apparemment paradoxal (voir la proposition tout aussi paradoxale lancée à l'automne 2020 par la Hongrie de créer un institut de droit comparé pour l'étude de l'État de droit dont l'objectif serait d'empêcher l'application de normes différentes en Pologne et en Hongrie, en examinant la situation de l'État de droit dans d'autres pays européens<sup>66</sup>), mais qui reflète un climat de contraposition qui inaugure la campagne électorale à la lumière du conflit le plus âpre, précisément sur les questions sur lesquelles l'opposition pouvait se targuer d'une supériorité morale plus prononcée. Il s'agit d'un véritable scénario de « changement de régime » qui risque des dérives dangereuses et fait même craindre un coup d'État pour empêcher la victoire de l'opposition (en fait, pour rejeter une initiative similaire de prétendues « organisations criminelles » contre la Loi fondamentale : les présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême avaient déjà exprimé des craintes en ce sens il y a quelques mois<sup>67</sup>).

Dans ce contexte, le *call for ideas* des éminents intellectuels Arato et Sajó sollicite une réflexion sur des questions qui concernent non seulement la possible, et espérée, re-transformation de l'ordre constitutionnel hongrois à la suite d'un « changement de régime » (malheureusement d'une éventualité de plus en plus faible, à cause de la « contre-offensive du régime » en réponse à certaines provocations de l'opposition), mais aussi la théorie générale des transformations constitutionnelles. Il s'agit donc de réfléchir à des aspects théoriques et méthodologiques complexes, avant même de les appliquer à des cas concrets.

D'après les contributions reçues jusqu'en décembre 2021 sur le blog allemand, une multiplicité de positions a émergé concernant la principale question posée sur table, à savoir la possibilité que les principes dérivant du constitutionnalisme libéral puissent prendre vie avec l'utilisation d'outils alternatifs, c'est-à-dire capables de compenser ou de remplacer l'absence de la majorité qualifiée des deux-tiers afin d'introduire des modifications constitutionnelles formelles ou encore de procéder à l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel.

Brièvement, on passe de positions très favorables à cette hypothèse, comme celle exprimée par Mark Tushnet, qui insiste sur le rôle de la démocratie participative à partir du niveau local, à d'autres plus prudentes, comme celle de Gábor Halmai, qui tout en soulignant le caractère autoritaire et illégitime de la Loi fondamentale de 2011, et partageant en partie l'objectif d'une plus grande implication populaire, invoque les dangers

---

peter-marki-zay-entretien-exclusif-de-nad-a-peter-marki-zay.

<sup>64</sup> [nyilt\\_level\\_en.pdf](#) (hunconcourt.hu).

<sup>65</sup> À propos du rôle d'obstruction des organes de garantie colonisés par la super majorité, voir J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, 2020, p. 109-110.

<sup>66</sup> [www.theguardian.com/world/2020/oct/28/hungary-and-poland-to-counter-critics-with-rule-of-law-institute](https://www.theguardian.com/world/2020/oct/28/hungary-and-poland-to-counter-critics-with-rule-of-law-institute); <https://balkaninsight.com/2020/11/26/jurys-out-on-v4-comparative-law-institute/>.

<sup>67</sup> [www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/a-constitutional-coup-is-being-planned-says-hungarian-top-court-president/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/a-constitutional-coup-is-being-planned-says-hungarian-top-court-president/).

d'une rupture de la légalité (constitutionnelle) formelle.

Plus prudente encore est la position d'András Jakab, qui se démarque par un plus grand gradualisme, avec l'hypothèse qu'un consensus plus large approchant celui des deux-tiers puisse être obtenu à l'issue d'élections ultérieures et, surtout, par la conviction que le rétablissement de la démocratie peut aussi être obtenu à la majorité simple, c'est-à-dire en vertu de lois ordinaires, alors que le recours au référendum, en remplacement de la majorité qualifiée, serait déconseillé pour éviter de provoquer un effondrement formel de l'ordre juridique, puisque la Loi fondamentale en vigueur exclut expressément le recours au référendum pour la révision constitutionnelle.

Des positions intermédiaires sont également exprimées par András L. Pap, tandis qu'un scepticisme robuste sur le rôle de la participation publique en tant que sujet constituant actif est exprimé par Renáta Uitz, sur la base d'une riche analyse comparative. Une utile revue critique et analytique des nombreuses positions de la doctrine hongroise est aussi contenue dans un article publié en anglais dans la revue italienne *Osservatorio sulle Fonti*<sup>68</sup>.

**2.** Le thème des modalités de « rétablissement » de la légalité constitutionnelle violée, ou de la substance constitutionnelle violée, dans les contextes de décadence illibérale, n'est qu'au début de la réflexion théorique. En effet, s'il y a eu un foisonnement d'études et de recherches sur les transitions constitutionnelles des régimes autoritaires, notamment à l'égard de l'Europe post-communiste (donnant lieu à un courant d'études « transitologiques »), on n'a pas d'études approfondies sur la transition des

régimes « mixtes » ou « hybrides » découlant de phases antérieures de démocratisation récente.

En fait, on ne peut prétendre, comme l'affirment certains, que les transitions démocratiques et constitutionnelles qui ont eu lieu en Hongrie et en Pologne après 1989 étaient apparentes, incomplètes, limitées ou même seulement formelles (un autoritarisme sournois aurait toujours existé, voire serait consubstantiel à la génétique constitutionnelle de ces deux pays, comme de tous les autres pays d'Europe de l'Est). Le chemin vers la démocratisation et l'eupéanisation de la Hongrie et de la Pologne a été sincère et certifié avec enthousiasme par les institutions européennes elles-mêmes, qui ont mis tant d'efforts et d'énergie dans ce processus, dont les protagonistes ont d'ailleurs été les forces politiques et civiques nationales<sup>69</sup>.

La transformation qui s'est réalisée en Hongrie après 2010 constitue donc une décadence qui part d'une situation antérieure de consolidation démocratique, bien que récente et avec diverses faiblesses. Celles-ci étaient notamment dues à l'existence d'un texte constitutionnel « patchwork » dans lequel des éléments de l'ancien système constitutionnel avaient un impact négatif sur le nouveau contexte politique (comme les procédures de révision constitutionnelle). C'est ainsi que s'est progressivement constituée une sorte de démocratie « dégradée » qui ne peut cependant pas être considérée comme un régime autoritaire. Ces précisions sont indispensables pour aborder le problème suivant, c'est-à-dire l'éventuelle reconstitution de la démocratie constitutionnelle après le long régime orbanien.

<sup>68</sup> V.Z. KAZAI, "Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios", *Osservatorio sulle fonti*, n° 3, 2021.

<sup>69</sup> A. DI GREGORIO (ed.), *The Constitutional Systems of Central-Eastern, Baltic and Balkan Europe*, Eleven International Publishing, The Hague, 2019.

Il faut en effet préciser que la référence à un changement de régime, au sens attribué aux transitions politiques du passé, telles que celles postfascistes et post-communistes, ne répond pas pleinement à la réalité des systèmes démocratiques illibéraux. Le concept de « changement de régime » est radical, même si le système de pouvoir hongrois existe depuis environ douze ans, présentant toutes les caractéristiques d'une structure personnalisée, patrimoniale et politiquement paternaliste. Mais il ne s'agit pas d'un système autoritaire tout court, en présence duquel on ne pourrait même pas parler d'une transition politique apaisée. Par ailleurs, compte tenu du contexte hongrois, les modalités dans lesquelles la transition post-communiste s'est développée dans les années 1989-1990 constituent un paramètre de référence utile pour la future transformation politique et constitutionnelle, sur laquelle pèsent de nombreux doutes, en premier lieu l'effectivité du changement politique au printemps 2022 et la solidité du pacte des oppositions unies.

Un autre élément à prendre en considération est la « puissance » de la formule électorale inchangée de 1989-1990. Lors de la transition du parti unique communiste vers le pluralisme politique post-communiste, la législation prônant un système de vote majoritaire n'était pas le système électoral le plus adéquat. Une combinaison perverse s'est donc créée entre une rigidité constitutionnelle limitée (héritée du passé : il semble singulier qu'on veuille maintenant se débarrasser de cette rigidité limitée en en postulant une encore plus faible !), distorsion majeure de la formule électorale, renforcée par les réformes de *Fidesz*, avec un recours massif aux lois des « deux-tiers » ou aux lois cardinales.

En ce qui concerne ces dernières, il faut rappeler que ce type de sources légales a été renforcé et exploité par la majorité du

*Fidesz* grâce à un effet pervers difficilement prévisible. On se réfère au changement de sens, peut-être inexorable, qu'assume une majorité qualifiée lorsqu'elle devient l'apanage d'une coalition électorale, voire d'un parti unique. D'instrument de partage nécessaire de certaines décisions, avec au moins une partie de l'opposition – et donc de protection des minorités –, la majorité qualifiée « à parti unique » s'est transformée en son contraire, c'est-à-dire en un moyen de domination et d'exclusion, une sorte d'assurance contre le risque de perdre même la majorité relative à l'avenir. En tout cas, ce « paquet » de mécanismes a permis de bloquer les organes de garantie et les procédures parlementaires dans un bloc monolithique. Par conséquent, agir sur un seul aspect de ce « paquet » pourrait être insuffisant.

Les problèmes à affronter sont principalement de deux ordres : 1. La re-transformation constitutionnelle ; 2. La « libération » des organismes de garantie de la colonisation orbanienne. Il s'agit de fronts connectés qui ont cependant un horizon temporel différent. Pour l'un et l'autre cependant, l'utilisation, ou la réutilisation, de la formule de la table ronde, c'est-à-dire une approche consensuelle, négociée, pour la restauration des institutions démocratiques, apparaît comme la solution la moins sanglante politiquement. Si l'opposition unie l'emportait de justesse, il y aurait une majorité faible et probablement très divisée. Une situation délicate dans laquelle le *Fidesz* pourrait rester une force d'opposition importante, sinon principale, opérant de manière clandestine pour boycotter le nouvel exécutif et redevenir majoritaire.

Dans un contexte similaire, modifier le texte constitutionnel et démanteler le système de pouvoir par des mécanismes de « spoils system » (à la majorité simple), c'est-à-dire violer l'État de droit formel, semblerait la solution la plus simple qui

reviendrait à retracer les arguments avancés par la Cour constitutionnelle tchécoslovaque en 1991 pour justifier la sévère loi de lustration de l'époque (discontinuité des valeurs entre les deux régimes politiques – communiste et démocratique – pour justifier la violation de l'État de droit formel, approche qui, rappelons-le, était au contraire rejetée par la Cour constitutionnelle hongroise en 1992). Évidemment cette violation risque de faire plus de mal que de bien, en discréditant la légitimité démocratique de l'opposition (il n'existe pas un changement de régime radical comme celui post-communiste) et en créant de dangereux précédents.

Même si l'idée de regarder les expériences des autres pays est utile, chaque pays doit trouver sa propre voie, en regardant ses propres traditions. Et la Hongrie en possède plusieurs, certaines lointaines, d'autres plus récentes. Des plus récentes, on peut reprendre l'idée évoquée plus haut, à savoir « négocier » une transition politique douce dans laquelle le *Fidesz* resterait parmi les acteurs assis autour de la table, avec quelques garanties. En l'absence d'une solution négociée, on avance plutôt sur des terrains incertains, avec des degrés de danger variables (les plus dangereuses sont certainement les solutions punitives telles que les confrontations judiciaires et politiques : elles ont déjà échoué dans le postcommunisme).

La solution proposée par Zoltán Fleck le 21 avril dernier contient des idées intéressantes<sup>70</sup>. Par exemple, celle de mettre en place un processus constituant (à long terme) impliquant autant que possible la société civile et l'électorat pour élaborer un nouveau texte constitutionnel coproduit et approuvé par les citoyens à l'instigation des forces de la majorité

relative. Un processus constituant serait mis en place qui, en tant que tel, ne serait pas lié par les règles de la Constitution précédente (cette hypothèse est conforme à la vision de certains juristes hongrois, comme Fleck, sur la nécessité d'une rupture nette avec le système orbanien sous la bannière du « changement de régime »).

On éviterait ainsi la perverse « continuité des deux-tiers » (en référence à la majorité qualifiée requise pour les lois cardinales et pour les révisions constitutionnelles ou pour l'adoption d'une nouvelle constitution, avec toutefois des différences de quorum dans les deux cas) qui est celle appliquée à la fois par les communistes et les post-communistes, et confirmée par le *Fidesz*, qui assouplissait le texte constitutionnel en présence d'une sorte d'« unanimité constitutionnelle ». Un tout nouveau processus constituant aurait rompu avec la transition post-communiste, alors que, précisément, pour assurer une transition douce, on a décidé d'utiliser les mêmes règles du texte constitutionnel communiste (en les versant également dans la Loi fondamentale de 2011). Ce fut une grave erreur car, dans un contexte unanimiste, comme celui du communisme et celui du *Fidesz* à partir de 2010, les majorités des garanties n'existent plus.

Un tel processus constituant, avec participation populaire, ne poserait pas trop de problèmes du point de vue de la théorie générale du pouvoir constituant, qui est affranchi des contraintes juridiques de l'ordre constitutionnel antérieur. D'autant plus s'il s'accompagne d'une sorte de bénédiction de la communauté internationale comme il est d'usage de le faire dans les situations d'après-conflit ou de transition. Au contraire, la modalité de la « rupture » constitutionnelle n'est pas applicable car elle s'opère, normalement,

<sup>70</sup> Z. FLECK, *After Orbán: A democratically-established constitution could solve the crises of the rule of law*, *VerfBlog*, 29 April 2021.

avec des lois approuvées avec les mêmes majorités que celles prévues pour les lois de révision constitutionnelle. Le modèle du passage de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République française n'est pas non plus applicable lorsqu'avant l'élaboration du texte constitutionnel par l'exécutif dirigé par De Gaulle et le référendum d'approbation qui a suivi, avec une loi de nature constitutionnelle, le parlement avait indiqué quelques principes fondamentaux à suivre, n'abdiquant ainsi pas complètement sa fonction constituante.

De ce point de vue, la perspective théorique développée par Andrew Arato<sup>71</sup> peut aider à envisager les étapes d'une restauration, sinon partagée, du moins pas sanglante et pas excessivement conflictuelle, d'une démocratie d'inspiration libérale. Les réflexions de l'auteur sont intéressantes car le concept de post-souverain dénote une certaine progressivité dans un processus d'avancement par étapes, au sein duquel le pouvoir absolu, et en ce sens « souverain », d'une assemblée constituante en apparence démocratique (mais en réalité tyrannique car dominée par la volonté d'un seul sujet, que ce soit un chef ou un parti), est nié, comme cela s'est souvent produit par le passé. Au contraire, la nécessité d'une large implication, au moins dans un premier temps, de secteurs de la société civile est affirmée, avec un pluralisme représentatif, même s'il n'est pas identifié au sein d'une assemblée électorale, qui serait suivi de l'élection d'une assemblée constituante appelée à élaborer le document final dans le respect des modalités établies par le document provisoire initial.

**3.** L'élaboration d'une constitution « populaire », avec une participation très large et non précipitée, pose cependant le

problème de la gestion politique quotidienne dans un contexte colonisé par la précédente super-majorité. Plusieurs solutions pourraient être proposées, mais tout dépendra de l'étendue de la victoire de l'opposition et de sa cohésion, tout comme de l'esprit de collaboration ou d'obstruction des perdants : mettre en place de nouvelles institutions de garantie désignées par la nouvelle majorité pour soutenir les institutions corrompues existantes, dans une sorte de double niveau (peut-être avec le soutien européen) ; recourir au droit international pour ne pas appliquer la législation limitant les droits fondamentaux (une partie importante des juges de droit commun n'est pas compromise et, de plus, le droit jurisprudentiel fait partie des traditions du pays ; on rappelle à cet égard que le Tribunal constitutionnel polonais, entre 1989 et 1997, a fait référence aux droits de l'homme des traités internationaux pour remédier à l'absence d'une déclaration interne des droits mise à jour) ; appliquer certains principes généraux (État de droit, séparation des pouvoirs, unité européenne, dignité humaine, etc.), ou droits, contenus dans la Loi fondamentale elle-même (dont le catalogue coïncide largement avec celui d'avant 2010), compatibles avec les valeurs du constitutionnalisme européen.

Les juges de droit commun pourraient également faire référence aux valeurs et principes de la « constitution historique » hongroise. Cette dernière, cependant, pose des problèmes, car elle est mentionnée précisément dans le « Credo National » de la Loi fondamentale orbanienne mais avec une intention conservatrice. Le *ius resistendi*, *extrema ratio* de tout ordre constitutionnel, ferait partie de cette constitution historique, qui pourtant dans un contexte tel que l'actuel apparaît franchement dangereuse. À cet égard, il faut critiquer la position d'un

---

<sup>71</sup> A. ARATO, *Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy*, Oxford, 2016.

auteur hongrois, Imre Vörös – auquel Viktor Z. Kazai fait longuement référence dans l'article précité pour l'*Osservatorio sulle fonti* – qui soutient que la Loi fondamentale de 2011 est invalide et que la Cour constitutionnelle doit être dissoute. Tout cela, par un vote à la majorité simple, du fait que *Fidesz* et le gouvernement voulaient acquérir le pouvoir absolu et créer un régime autocratique en violation flagrante de l'art. C (2) de la Loi fondamentale elle-même, ce qui permettrait précisément d'activer le *ius resistendi*. En effet, si le pouvoir est devenu absolu en violation de la Constitution, c'est le respect de cette dernière qu'il faudrait restaurer, tandis que l'objectif de « supprimer » une constitution, en raison de sa violation, en fondant cette démarche sur une disposition de cette même constitution, qui est destinée à être abrogée car considérée comme illégitime, est d'une légitimité douteuse.

Enfin, il faut considérer que, dans un nouveau contexte politique, les juges – même si nommés par l'ancienne majorité – pourraient s'adapter au nouveau climat, comme ce fut le cas, par exemple, en Italie après le fascisme, mais aussi dans les pays de l'Est après le communisme, en application d'une sorte de *self-restraint*. Dans le même temps, comme déjà mentionné, le risque que ces juges, ou une partie d'entre eux, refusent de collaborer doit être pris en considération. Si tel est le cas, c'est-à-dire que certains d'entre eux se révèlent être des idéalistes fidèles et obstinés de la « cause illibérale », les réformateurs démocrates pourraient faire face à une épreuve difficile. Cela semble être l'une des inconnues les plus fortes pesant sur l'éventuel processus de re-transformation constitutionnelle évoquées plus haut.

Dans une décision récente de nature interprétative (n° X/477/2021 du 10 décembre 2021), la Cour constitutionnelle hongroise a déclaré que, lorsque l'exercice

commun des compétences entre l'UE et la Hongrie n'est pas complet, en raison de l'inaction de la première partie, la Hongrie pourrait alors exercer les compétences non exclusives de l'UE dans le secteur concerné. Cependant, sans satisfaire le gouvernement requérant, la Cour a refusé de constater que tel était le cas dans l'affaire spécifique concernant le traitement des ressortissants étrangers en séjour irrégulier sur le territoire hongrois – laissant cette tâche à l'appréciation des autorités politiques – et a en outre précisé que l'interprétation abstraite d'une disposition, ou de la Loi fondamentale en général, ne peut pas conduire à une évaluation des arrêts de la CJUE et que la décision, dans le cas spécifique, ne peut s'étendre à l'examen de la primauté du droit européen.

Ladite décision, contre toute attente, n'a pas pleinement satisfait les demandes du gouvernement, qui attendait une décision qui le protégerait directement de la pression des institutions européennes. Même s'il est peut-être excessif de la considérer comme un revers pour le gouvernement, comme l'ont fait les médias internationaux, il est certainement légitime de se demander si la décision du 10 décembre dernier constitue une mise à distance, presque un détachement de l'exécutif, dans la perspective d'un changement politique, ou s'il s'agit d'un simple acte démonstratif, peut-être même tacitement consenti. La lettre-déclaration précitée du président de la Cour, quelques jours plus tard, ne semble certes pas encourager la première interprétation, mais il y a aussi une heureuse ambiguïté.

En conclusion, force est de constater à quel point l'intéressant débat théorique risque de rester aléatoire s'il n'est pas suivi d'une certaine affirmation électorale de l'opposition, rendue difficile par la manipulation de la législation électorale, à commencer par la formule voulue par le *Fidesz* pour se protéger. Quel que soit le

scénario des changements futurs, chaque pays doit choisir sa propre voie, sans oublier ses propres traditions démocratiques. Parmi celles-ci, dans le cas hongrois, il y a certainement le refus de ruptures tranchantes et la préférence pour les transitions progressives, comme en témoigne l'utilisation du terme *rendszerváltás* pour désigner le « passage » de 1989-1990.

**Angela DI GREGORIO**

*Professeure de droit constitutionnel comparé  
de l'Université de Milan*

**Jan SAWICKI**

*Docteur en droit constitutionnel comparé  
de l'Université La Sapienza de Rome*

---

## **ET SI L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE ÉTAIT AUSSI À L'EST ?**

Si les événements actuels entre la Russie, l'Ukraine et ce qu'il faut bien encore appeler « l'Ouest » ont peut-être un mérite, c'est qu'ils obligent les Européens à tourner un peu plus leur attention sur l'Est du continent. Pour la première fois, l'Ukraine n'est pas seulement présentée comme un fils égaré et ingrat de l'ancienne Union soviétique, une sorte de zone naturelle d'influence de la Russie (le seul pays qui semble avoir le droit d'en avoir une) ou une nation artificielle. Elle est devenue un enjeu politique majeur et a donc accédé à l'existence, d'autant qu'elle a un gouvernement pas si inefficace que l'on dit et qui est animé par un sentiment qui

évoque encore quelques souvenirs : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

### **I – L'Ukraine : un partenaire et une nation qui nous amènent à redécouvrir l'est de l'Europe**

Si la « nation » ukrainienne n'existait pas (le fait qu'elle soit « récente » n'a rien à voir à l'affaire ; en politique internationale, il n'existe que des réalités), cela fait longtemps que les républiques autoproclamées suscitées par le voisin russe auraient été annexées face à une opinion européenne indifférente.

Si elles ne le sont toujours pas – pour l'instant –, on le doit, qu'on le veuille ou non, à une présence américaine toujours réelle en Europe <sup>72</sup>, aux milliers de jeunes Ukrainiens qui se font tuer tous les jours pour éviter l'extension des districts occupés de fait de Donetsk et Louhansk (en fait, à peine la moitié des régions du même nom, plus connues sous l'appellation géographique de Donbass) et défendent la frontière de leur État, et un processus dit de « Minsk » qui s'efforce de mettre en place, sur le terrain, des accords accouchés dans la douleur afin de mettre fin au conflit frontalier entre l'Ukraine et la Russie, intervenu en 2014 après une première offensive russe.

Cette dernière n'a jamais accepté l'indépendance de l'Ukraine et tente, sinon de contrôler la politique à Kiev – sa tentative la plus évidente<sup>73</sup> a échoué face à la révolution orange à la fin de 2014 – du moins de transposer au nouvel État la politique déjà expérimentée d'ingérence institutionnelle en œuvre dans les États frontaliers n'appartenant pas à l'Union européenne, tels que la Géorgie ou la

---

<sup>72</sup> Qui peut croire encore sérieusement que l'OTAN aurait besoin aujourd'hui, avec la sophistication des systèmes d'armement, d'installer des missiles sur le sol de l'Ukraine pour pouvoir intervenir à la frontière russe ? Nous ne sommes plus à l'époque des Pershing. Donc, l'élargissement à l'Ukraine est plus vital pour l'indépendance de l'Ukraine que de l'intérêt absolu de l'OTAN.

<sup>73</sup> Le 21 novembre, un président pro-russe, Viktor Ianoukovitch, est élu à la suite de fraudes généralisées qui provoquent le rassemblement de centaines de milliers d'Ukrainiens sur la place de l'indépendance de Kiev. Ils se rassemblent derrière Viktor Ioutchenko, principal opposant et qui aurait dû être proclamé vainqueur à la tête de son parti « orange », après avoir échappé à un empoisonnement dont il porte les traces sur son visage.